

O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: AS DESIGUALDADES DO ACESSO À EDUCAÇÃO NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA

THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EDUCATION: INEQUALITIES IN ACCESS TO EDUCATION IN BRAZIL IN TIMES OF PANDEMIC

Douglas Goulart Lopes¹

RESUMO

O presente artigo tem como finalidade analisar o direito fundamental à educação durante a pandemia de Covid-19, os progressos e os retrocessos de forma breve, isso porque a pandemia diuturnamente tem afetado as relações educacionais, na busca de refrear o tempo através de metodologias que não causem prejuízos aos estudantes. A pesquisa foi realizada pelo método analítico-dedutivo, com análise dos direitos sociais fundamentais dispostos na Constituição Federal em confronto com a legislação infraconstitucional, em que verificou-se desvantagem a uma parcela dos estudantes que não possuem acesso à internet e a dispositivos eletrônicos, conferindo verdadeira desvantagem. Sob outro aspecto, foi possível concluir que uma parte dos estudantes ainda dependem da alimentação escolar, o que deixou ainda mais evidente a desigualdade social.

Palavras-chave: Acesso à educação; Direito à educação; Direitos fundamentais; Direitos sociais; Desigualdade.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the fundamental right to education during the Covid-19 pandemic, the progress and setbacks in a brief way, because the pandemic has daily affected educational relations, in the search to curb time through methodologies that do not harm students. The research was carried out by the analytical-deductive method, with analysis of the fundamental social rights provided for in the Federal Constitution in comparison with the infraconstitutional legislation, in which there was a disadvantage for a portion of the students

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto(2013); Pós-graduação *lato sensu* em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Universidade de Ribeirão Preto(2019); Pós-Graduação *stricto sensu* (Mestrado) em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Atualmente é Advogado da Universidade de Ribeirão Preto e Membro da Comissão de Segurança da Universidade de Ribeirão Preto. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. E-mail: dglopes@unaerp.br

who do not have access to the internet and electronic devices, giving real disadvantage to other students. In another aspect, it was possible to conclude that a part of the students still depend on school meals, which made social inequality even more evident.

Keywords: Access to education; Right to education; Fundamental rights; Social rights; Inequality.

1. Introdução

Nas palavras de Paulo Freire, “Educação não transforma o mundo. Educação muda pessoas. Pessoas transformam o mundo.” Com estas considerações fica evidente a relevância da educação para o desenvolvimento das pessoas, dada a importância para a construção de uma sociedade.

A educação por esta e outras reflexões é tida como direito social fundamental, disposto no ordenamento jurídico atual, guiada pela Constituição Federal e regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

No âmbito internacional, as organizações incentivam o desenvolvimento da educação, tendo por norte a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948². No Brasil, o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação são os principais órgãos que definem os aspectos da educação em território nacional.

Há pouco tempo os professores ministravam as aulas presencialmente, com contato direto com seus alunos, e através de todos os sentidos humanos conhecidos percebiam os anseios da sala de aula.

Atualmente as aulas são digitais, tendo em conta que o único meio seguro até então encontrado para evitar a disseminação do vírus Sars-Cov-2 é o distanciamento social, exigindo-se a utilização de ferramentas tecnológicas para mediação do ensino, utilizadas em todo sistema educacional brasileiro.

² Artigo 26 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Ocorre que estas ferramentas nem sempre estão ao alcance de todos, sobretudo a internet e os dispositivos de conexão. Nesse tempo de isolamento social, existem aulas que estão sendo transmitidas pelo rádio, televisão e internet. Isto é, por intermédio de todos os meios de comunicação conhecidos e disponíveis o ensino é disseminado.

Mas nem com todas estas alternativas o ensino consegue efetivamente alcançar a todos alunos, dada a quantidade de adversidades que os lares menos abastados possuem. A educação, neste modelo remoto, por exemplo, exige a compreensão e participação de todos que compõem o mesmo núcleo familiar, seja orientando ou contribuindo com a concentração do aluno.

Nesta ordem de ideias, desenvolvemos no primeiro tópico os fundamentos acerca do direito à educação, enquanto direito social reconhecidamente fundamental, dada a relevância para o desenvolvimento efetivo da dignidade da pessoa humana e da sociedade em que o indivíduo está inserido.

Na sequência, relacionamos a importância do direito à educação com os malefícios da desigualdade social, responsável pela evasão escolar, o qual sempre esteve presente no meio acadêmico.

A seguir, apontamos as dificuldades que os alunos enfrentam para se adaptar ao novo – e quem sabe provisório – modelo de ensino, mediado pelas tecnologias disponíveis nesse tempo.

Ao final, relatamos os resultados que estas adversidades têm trazido para o meio acadêmico, a evasão, as dificuldades dos alunos, professores e gestores das escolas ficam em pauta, dando um panorama da crise que a Covid-19 trouxe ao ensino básico, fundamental e superior.

2. O direito social fundamental à educação

A Constituição Federal de 1988, após uma fase conturbada, redemocratizou o país e reinaugurou direitos sociais e fundamentais, com isso passou a prometer “a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos”.³

³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

A opção realizada pelo Estado Social e Democrático de Direito, por aqueles que participaram da elaboração e estruturação da Constituição Federal, desenhou uma nova dimensão acerca dos direitos sociais e fundamentais no país, os quais tiveram e têm relevante destaque.

Noutras palavras, a Constituição deixou de apenas limitar o poder frente às liberdades do indivíduo ou a regulamentar a participação dos cidadãos nas decisões políticas com o sufrágio universal, o viés de Estado Social e Democrático de Direito passou a garantir – em tese – direitos básicos, mínimos para a dignidade humana, voltados à educação, saúde, segurança, trabalho, alimentação, entre outros.

Isso não significa dizer que os direitos individuais perdem importância ou relevância, mas que os direitos sociais tiveram maior atenção e protagonismo, vez que tratam de temas sensíveis à população, exigindo-se prestação positiva com a elaboração e implementação de políticas públicas.

A livre iniciativa e o direito à propriedade não perderam força com a ascensão dos direitos sociais, foram, na verdade, integrados e aprimorados com a finalidade de garantir efetivamente a liberdade dos indivíduos, com o mínimo dignidade, fazendo valer, por exemplo, o direito à educação e à saúde.

Desse modo, não basta a previsão constitucional dos direitos fundamentais sociais, mas a imposição para que os entes públicos, composto pela Administração Pública Indireta e Direta, realizem e deem conformação efetivamente às finalidades coletivas inerentes aos direitos sociais.

Tais consecuições constitucionais prescindem de regulamentação por intermédio de leis, para dar azo a função planejadora que os direitos sociais exigem, de modo a configurar contornos aos sistemas públicos de educação, saúde, segurança, assistência social, previdência social, entre outros. Então, a partir dos sistemas públicos organizados, as políticas públicas ganham forma.

Os direitos sociais fundamentais dispostos na Constituição Federal, como dito, atribuem aos entes públicos o dever de zelar pelas finalidades coletivas, os quais, tendentes a viabilizar políticas públicas, fazem surgir os sistemas públicos organizados, para dar cumprimento à consecuições constitucionais.

[...] como decorrência da adoção do modelo de Estado social, impõe-se aos poderes públicos uma série de tarefas tendentes à realização de finalidades coletivas – as quais não se limitam à produção de leis ou normas gerais (como ocorre no Estado de direito liberal); tampouco à garantia de participação popular no processo de tomada de decisões (exigência do Estado democrático de direito). No Estado social de direito, é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização dos poderes em torno da função planejadora, tendo em vista a coordenação de suas funções para a criação de sistemas públicos de saúde, educação, previdência social etc. (DUARTE, 2007, p. 694)⁴

Nessa linha de ideias, a Constituição Federal relacionou, de forma sistêmica e estrutural, os artigos que tratam acerca dos direitos sociais, garantindo minimamente a dignidade da pessoa humana, fazendo valer os princípios fundamentais preconizados nos artigos 1º, 2º, 3º e 4º.

O título direitos e garantias fundamentais, composto pelo capítulo direitos e deveres individuais e coletivos, ganha destaque nos artigos 5º, 6º e 7º, considerados como normas programáticas pela doutrina, têm forte aliados no próprio ordenamento jurídico constitucional, que confere aplicabilidade imediata as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º, CF).⁵

Então, pode-se dizer que a Constituição Federal exige dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, atenção quanto à concretização da viabilização dos direitos sociais fundamentais.

O direito à educação, foco central do presente estudo, encontra amparo constitucional em uma série de artigos, começando pelo artigo 1º, quando defende que a República Federativa do Brasil tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Acerca do tema, Norberto Bobbio aduz:

Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de

⁴ DUARTE, Clarice Seixas. **A Educação como Um Direito Fundamental de Natureza Social**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007.

⁵ Sabe-se, com a própria leitura da Constituição Federal, que os direitos fundamentais não estão apenas no Título II. Exemplo disso é o direito – fundamental – ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225, que está fora do mencionado título.

activae civitatis; com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática.⁶

Nem por isso, a força imperativa de regras atribuída aos direitos sociais e fundamentais consegue concretizar os direitos propostos na Constituição Federal, sendo ainda a grande questão dos tempos atuais, cuja pergunta se materializa em: Como concretizar os direitos dispostos na Constituição Federal?

Os diversos instrumentos dispostos na Constituição Federal não são capazes de concretizar automaticamente tais direitos, basta observar que, no caso do direito à educação, há no próprio texto normativo o comando para legislar acerca das “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 22, XXIV, CF).

Dentre estes instrumentos, há o comando específico para que a gestão pública aplique anualmente porcentagem mínima na educação, sendo para a União nunca menos de dezoito, e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos (art. 212, CF).⁷

Há notadamente preocupação do constituinte quanto à concretização dos direitos preconizados pela Constituição Federal, mas mesmo com expressa disposição, os gestores tendem a descumprir a norma constitucional. Nesse sentido propõe Lenio Luiz Streck:

Em face do quadro que se apresenta – ausência de cumprimento da Constituição, mediante a omissão dos Poderes públicos, que não realizam as devidas políticas públicas determinadas pelo pacto constituinte –, a via judiciária se apresenta – por vezes – como a via possível para a realização dos direitos que estão previstos nas leis e na Constituição. É claro que o Judiciário não faz e não fará políticas públicas. Aliás, é nesse sentido que devemos desmitificar algumas ideias que se propagam a respeito do direito e das políticas públicas⁸.

⁶ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Coleção Pensamento Crítico, Vol. 65. Editora Paz e Terra, 6ª Ed., p. 17-40.

⁷ A Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014 que institui o Plano Nacional de Educação - PNE também define na Meta número 20 o investimento mínimo na educação pública, ampliando a porcentagem destinada ao ensino com o progresso das metas e o atingimento das diretrizes. “Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.”

⁸ STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11ª ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p 66.

A Constituição Federal, por essa razão, possui mecanismos de Freios e Contrapesos – o reconhecido *Check and Balance* – que permitem a atuação síncrona dos Poderes para balancear o exercício do poder, que na ideia proposta por Lenio Streck tem a atuação do Poder Judiciário frente à inércia ou má gestão do Poder Executivo.

Melhor dizendo, na inércia de políticas públicas para efetivar e concretizar determinado direito, há a necessidade de atuação de um contrapeso para retirar da inércia determinado ente.

Konrad Hesse, nessa toada, considera que a Constituição, composta de normas e comandos diretivos e dirigidos aos indivíduos tutelados, tem força normativa obrigatória prescrita para a realidade em dado momento histórico⁹. Quer dizer que, com a Constituição Federal de 1988, os direitos sociais têm aplicação imediata, sobretudo, para concretizar o direito à educação, saúde, segurança, assistência social, previdência social, entre outros.

Seguindo a linha de raciocínio de Hesse, nossos gestores, no caso o Poder Executivo, estão constantemente em descompasso com a prescrição proposta pela Constituição Federal. Daí a legitimidade da atuação do Poder Judiciário, em interferir na destinação dos recursos públicos para implementar os direitos sociais fundamentais.

3. As sempre existentes desigualdades no âmbito educacional

Conforme observado no capítulo anterior, o direito à educação é um direito fundamental cuja importância envolve o desenvolvimento de toda nação, e por isso exige todo esforço possível, com a atuação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

A dignidade humana é um propósito universal que só se efetiva com a observância do direito fundamental à educação. Sem a educação, o cidadão não possui conhecimento o suficiente para compreender a importância dos direitos mais básicos, reconhecidos como direitos de primeira geração, que defendem a vida, a liberdade, a propriedade, a liberdade de expressão, a participação política e religiosa, a inviolabilidade de domicílio e a liberdade de reunião.

⁹ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991. p. 10.

Ocorre que no Brasil o direito fundamental à educação não tem sido efetivado conforme preceitua a Constituição Federal, ficando os cidadãos à própria sorte e sem perspectiva de atingir a plenitude da dignidade da pessoa humana, conforme predispõe a carta constitucional.

Para ilustrar o descumprimento ao direito à educação, basta observar que no geral a população em todo território nacional tem dificuldade no acesso à educação ainda nos primeiros anos letivos. Em vários municípios brasileiros faltam creches e pré-escolas, muitas vezes faltam vagas para todas as crianças. Nesse sentido:

O Estado, apesar de detentor da condição de garantidor, não consegue proporcionar o número de escolas suficiente para atender a todos os cidadãos ou, ainda, por muitas vezes, quando existem as escolas, o ensino não é de qualidade. Sendo assim, o cidadão, sabedor do direito que lhe é assegurado, e não tendo como, sozinho, fazer com que este direito seja efetivado, busca pelo Poder Judiciário para ter o seu desejo atendido.¹⁰

Essa afirmação é confirmada com a pesquisa realizada pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, que verificou que cerca de 5 milhões de crianças de 0 a 3 anos precisam de creche no Brasil, de acordo com Índice de Necessidade de Creche – INC, cujo indicador foi criado pela mencionada instituição.¹¹

A região Norte do Brasil, segundo o mencionado índice, é a localidade mais afetada com a falta de creches, dada a extensão do país. Outra região que merece destaque pela falta de creches é a Sudeste, incluindo os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, onde há uma densidade populacional expressiva.

O Brasil, atualmente, segundo o IBGE contabiliza cerca de 5 milhões de crianças na idade entre 0 a 3 anos¹², sendo que uma parcela destas precisam de creches, pois os pais e responsáveis, por exemplo, precisam trabalhar.

¹⁰ SONCIN, Angela Carolina; VIANA, Daniel Augusto; SILVEIRA, Sebastião Sérgio. **A garantia constitucional à Educação por meio da judicialização**. Rev. Eletrônica Pesquiseduca. Santos, Volume 12, número 28, p. 506-518, set.-dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/pesquiseduca/article/view/1013>. Acesso em 11 fev. 2021.

¹¹ Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/o-que-fazemos/qualificar-a-educacao-infantil/>. Acesso em 11 fev. 2021.

¹² Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf. Acesso em 11 fev. 2021..

A primeira infância, sem dúvida, possui importante fator no desenvolvimento da criança. Por isso, pode-se dizer que a isolada criação de vagas em creches não resolve o problema, sendo necessária a implementação de um ensino infantil de qualidade, considerando que tal fase possui reflexos no sucesso acadêmico nos níveis sucessores, na vida profissional e na redução das desigualdades.

O impacto, portanto, replica-se nas demais fases do desenvolvimento acadêmico dos indivíduos, uma vez que após o acesso ao ensino infantil, as crianças têm uma trajetória acadêmica a seguir, passando pelo ensino básico, ensino médio e ensino superior. Daí a necessidade de garantir que os profissionais da educação básica sejam bem qualificados, com práticas pedagógicas efetivas que incentivem o desenvolvimento da criança, com a preparação para os próximos níveis de ensino.

Na sequência, após o primeiro acesso à educação pela creche e pela pré-escola, a criança ingressa no ensino básico, onde novas adversidades perseguem os estudantes, estendendo-se ao até o final do ensino médio, com a falta de professores, falta de materiais e muitas vezes falta de estrutura.

A desigualdade também fica registrada quando surge a necessidade da criação de um Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que oferece alimentação escolar a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, atingindo cerca de 41 milhões de alunos¹³.

Ou seja, uma enorme parcela da população em idade escolar depende do PNAE para se alimentar, denotando-se uma alarmante desigualdade com os demais estudantes.

Constata-se, desse modo, que o direito à educação tem sido relegado a um segundo plano pelo Poder Executivo¹⁴, e isso fica claro com as recorrentes discussões acerca das propostas de modificação da destinação das verbas relativas ao Fundo de Manutenção e

¹³ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em 11 fev. 2021..

¹⁴ Investimentos em estádios de futebol: Lenio Streck faz menção ao investimento realizado pela Prefeitura de Joinville no time de futebol local e no estágio para desapropriação; STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11ª ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p 66. Outro exemplo é o estádio Arena das Dunas, cuja obra custou em torno de 400 milhões de reais em 2014, resultará num custo final para o governo do Estado de R\$ 1,4 bilhão, ao final dos 22 anos de contrato, mais de três vezes o valor inicial estimado. (acrescentar referências). Disponível em: <https://alicenews.ces.uc.pt/?lang=1&id=27951>. Acesso em 11 fev. 2021.

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb¹⁵.

As propostas de alterações de destinação das verbas do Fundeb afetam toda a sistemática de ensino e, principalmente, atingem a porcentagem vinculativa que propõe o artigo 212 da Constituição Federal, que estabelece anualmente porcentagem mínima à educação, sendo para a União nunca menos de dezoito, e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos.

Com isso, ainda de acordo com a pesquisa realizada pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e pelo IBGE, as crianças mais pobres ficam de fora do acesso à creche, deixando-as ainda mais vulneráveis, ampliando a desigualdade social, e tornando a primeira infância ainda mais problemática, com contornos que refletirão no futuro desenvolvimento enquanto cidadãos detentores do direito à educação e da dignidade da pessoa humana.

4. As desigualdades no âmbito educacional em tempos de pandemia

Pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 se compõe de normas que organizam, que definem direitos e deveres e que indicam os fins sociais a serem atingidos pelo Estado, daí a característica programática, diretiva ou dirigente da constituição brasileira.

Noutros termos, existem normas na constituição que definem tarefas e programas de ação a serem concretizados pelos poderes públicos, com exemplo pontual no eixo saúde, educação e segurança.

Nesse contexto, em linhas gerais, a melhoria constante nas condições da saúde tornará a sociedade mais saudável, a implementação do ensino criará uma sociedade melhor e melhorando a segurança garante-se o ir e vir, ou seja, o pleno exercício da cidadania.

E para implementação da educação, tema central do presente estudo, a Constituição no artigo 214 determina que a lei criará metas por intermédio de Plano Nacional de Educação - PNE, das quais foram definidas pela Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, para o decênio atual, de 2014 a 2024.

¹⁵ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em 11 fev. 2021.

Na mencionada lei, foram instituídas 10 diretrizes, apresentadas no art. 2º que consistem na: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos (as) profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Ao lado disso, o Plano Nacional de Educação - PNE¹⁶ estabelece 20 metas a serem cumpridas na vigência do decênio, utilizando-se do princípio de cooperação federativa da política educacional, já presente na Constituição Federal.

Nesse sentido, a Constituição Federal aduz que:

“Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório” (CRFB 211 § 4º).

Para viabilizar o princípio de cooperação federativa no acompanhamento das metas do PNE, a própria Lei 13.005/2014, no art. 7º, § 5º, prevê a criação da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. E a sua composição definida na Portaria nº 1.716, de 3 de outubro de 2019, do Ministério da Educação.

E nesse período pandêmico, a reunião da Instância Permanente de Negociação e Cooperação aconteceu no dia 26 de junho de 2020, tratando acerca das metas definidas no PNE e sobre a retomada do ensino após o necessário isolamento social e os prejuízos com os fechamentos das escolas.

¹⁶ Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/instancia-permanente-de-negociacao-e-cooperacao>. Acesso em 11 fev. 2021..

Em reunião realizada no dia 10 dezembro de 2019, portanto antes do período em que as escolas foram fechadas em razão da pandemia de Covid-19, as metas definidas também foram tratadas, ficando registrada a desigualdade, com comparação entre brancos e negros e entre a população urbana e rural.

A partir da apresentação da Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), o Coordenador da Instância Permanente apresentou o gráfico com o acompanhamento dos indicadores e dos dados desagregados por população, entre brancos e negros, e identificou a existência de um descompasso entre a população branca e negra e entre a urbana e rural. Segundo ressaltou, há uma diferença percentual de atingimento da meta, quando se olha para essas desagregações, com destaque para a população mais rica e mais pobre e para a população branca e negra. Informou, ainda, que o Nordeste é a região que desponta com maior inclusão nessa faixa etária (4 e 5 anos). Ressaltou que, embora a meta 01 não tenha sido atingida no tempo esperado, em 2018, 93,8% da população de 4 a 5 anos de idade estavam frequentando instituições de educação infantil.

A desigualdade verificada no período anterior a pandemia ficou acentuada com a necessidade de isolamento social e o fechamento das escolas, sendo relevante que o PNE, o Conselho Nacional de Educação e o Ministério da Educação tratem e regulamentem acerca da avaliação de aprendizagem.

Em que pese as metas e diretrizes instituídas no Plano Nacional de Educação - PNE não tenham sido atingidas conforme o planejado, observa-se que a intenção retrata verdadeira política pública, conferindo realidade ao caráter programático da Constituição Federal.

Noutras palavras, o PNE define metas e diretrizes, amparadas no artigo 214 da Constituição Federal para melhoria nas condições da educação e do ensino público, com o objetivo de garantir a dignidade da pessoa humana, através do pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CRFB 205).

Acontece que justamente dentro do decênio para cumprimento das metas instituídas pelo PNE surgiu uma doença pandêmica, cujos efeitos serão medidos apenas com levantamentos futuros, com efetivas avaliações de aprendizagem. Nesse sentido, preocupada com o

fechamento das escolas, a Unesco realizou pesquisa estatística, com a participação de 149 países.

Na pesquisa “O QUE TEM NÓS APRENDEMOS? Visão geral das conclusões de uma pesquisa dos ministérios da educação sobre as respostas nacionais ao COVID-19¹⁷, a desigualdade se apresenta entre os diversos países e as realidades econômicas, demonstrando a preocupação do retorno ao ensino e os planos de retomadas, com avaliação de aprendizagem, devido ao período em que uma parte dos países tornou as aulas remotas.

A título de exemplo, na mencionada pesquisa, dentre os países investigados, uma parte relevante dos países deixaram até mesmo de dar suporte aos professores, inclusive, no quesito financeiro. Ao lado disso, noutros países, mais bem abastados, os professores receberam instruções e até mesmo auxiliares, para continuidade e manutenção do ensino, com aprendizagem efetiva.

Por fim, para auferir a aprendizagem, a pesquisa enumerou algumas iniciativas necessárias a serem implementadas durante a pandemia e após, sugerindo monitorar a evasão e o desligamento dos alunos, planejar a rastrear a eficácia do ensino durante o tempo de pandemia, assimilar as novas abordagens para avaliação da aprendizagem e sua mudança de papel, estudar o momento correta para reabertura das escolas e a retomada do ensino presencial, averiguar as medidas para garantir o saúde e segurança de alunos, professores e outros funcionários educacionais, desenvolver as habilidades e competências dos professores e oferecer apoio psicossocial para o bem-estar no ambiente escolar.

Sabe-se que estas medidas sugeridas são de suma importância, mas sabemos que estas tarefas serão implementadas apenas por aqueles países que têm capital para tanto. No Brasil os recursos são escassos e a implementação de qualquer destas medidas dependerá tão somente do professor, sem qualquer apoio externo.

A par disso, tem-se a desigualdade digital, com a qual permite uma verdadeira estratificação social, sobretudo nos tempos atuais, onde as relações se desenvolvem eminentemente a partir dos meios tecnológicos, devido a necessidade premente de isolamento

¹⁷ WHAT HAVE WE LEARNED? Overview of findings from a survey of ministries of education on national responses to COVID-19. Tradução literal. A pesquisa está disponível em: <https://data.unicef.org/resources/national-education-responses-to-covid19/>. Acesso em 11 fev. 2021..

social, meio conhecido mais eficaz de refrear a disseminação do vírus que causa a doença Covid-19.

Acontece que de acordo com a Organização das Nações Unidas - ONU, por intermédio de pesquisa realizada pela União Internacional de Telecomunicações - UIT, um de seus órgãos internos, 46,4% da população global, portanto, quase metade da população ainda não está online.¹⁸

A população mundial que não tem acesso a internet está numa desvantagem terrível, não só no acesso à informação, mas no acesso à educação, dados sobre saúde, possibilidades de trabalho e formas de compensar a crise econômica. Outro problema que também é muito importante é que muitos não têm um acesso que seja bom suficiente para, por exemplo, usufruir da educação em linha, informações de saúde ou simplesmente informação geral sobre o estado do país, negócios, informações básicas.¹⁹

No Brasil esta realidade não é diferente, por isso uma série de mobilizações foram realizadas para integrar os estudantes que não possuem acesso ao mundo digital, tendo por exemplo o movimento “Abra a gaveta, doe”, com o objetivo de apoiar os estudantes que não possuem nenhum dispositivo para acompanhar as atividades pedagógicas remotamente.

O movimento detectou que 48% das casas não possuem computador e 33% não possuem acesso à internet. Atualmente a rede estadual de ensino do Estado de São Paulo possui 3,6 milhões de estudantes, sendo que apenas 60% tem notebooks e 30% tablets, segundo o levantamento realizado pelo Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) em 2019.²⁰

Em amplitude nacional, o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), com apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), realizou a pesquisa “TIC Domicílios”, para mapear o acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC nos domicílios

¹⁸ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1720021>. Acesso em 11 fev. 2021..

¹⁹ Idem.

²⁰ Disponível em: <https://doar.trocafone.com/>. Acesso em 11 fev. 2021.

urbanos e rurais do país, investigando as suas formas de uso por indivíduos de 10 anos de idade ou mais.²¹

Na pesquisa “TIC Domicílios” verificou-se que 20 milhões de domicílios (28%) não possuem conexão à Internet, realidade que afeta especialmente famílias com renda de até um salário mínimo (45%), cujo levantamento retratada a vulnerabilidade social de uma larga parcela da sociedade, que ficam isoladas do acesso à informação e sobretudo do ensino.

Nesse compasso, uma quantidade considerável de estudantes encontram-se em situação de vulnerabilidade, sem acesso à rede mundial de computadores, e, portanto, sem acesso ao ensino e sem acesso à informação, ficando em verdadeira desvantagem aos demais estudantes.

Por outro prisma, essa desvantagem não apenas prejudica individualmente estes estudantes, mas atrasa o desenvolvimento de toda uma geração, que possui capacidade de mudar o país.

Para aqueles que possuem os equipamentos necessários e o acesso à internet, a tecnologia aproximou as pessoas, com isso o ensino foi também possibilitado por intermédio da utilização de tecnologias de informação, permitindo-se que professores do outro lado do país deem aulas a alunos de longas distâncias.

O projeto “Salvuarda”²², por exemplo, tem aproveitado desta nova realidade, ajudando 1,4 mil alunos do ensino médio de escolas públicas a entrar no caminho da educação superior. O projeto foi criado em 2016 pelo estudante de economia da Universidade de São Paulo (USP) Vinícius de Andrade, 22 anos.

A iniciativa auxilia os estudantes no aprendizado, fornecendo conteúdos. O programa funciona em parceria com as escolas públicas, com o objetivo de motivar cada estudante para que possa escolher a carreira que deseja seguir após a escola.

Com as regras restritivas advindas com a pandemia de Covid-19, as quais fizeram com que as escolas fossem fechadas, o projeto se adaptou e passou a atingir uma quantidade maior de estudantes, por intermédio do modelo digital o projeto dará continuidade nos auxílios.

²¹ Disponível em: <https://www.cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/>. Acesso em 11 fev. 2021.

²² Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/projeto-salvuarda>. Acesso em 11 fev. 2021.

Utilizando-se, por exemplo, de grupos de Whatsapp ou videoconferências, oportunidade em que os alunos recebem monitoria dos voluntários, têm acesso a listas de exercícios, tudo isso com vistas a obter aprendizado para a realização da prova do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem e acessar o ensino superior.

Acontece que no Brasil o ambiente escolar também é meio de concretização de outro direito social fundamental, o direito à alimentação. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia criada pela Lei nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968²³, vinculada ao Ministério da Educação, possui como objetivo a execução de políticas educacionais desse ministério.

Num primeiro momento, a Lei nº. 8.913, de 12 de julho de 1994, foi que dispôs sobre a alimentação escolar. Mais recentemente, a Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, criou o vigente Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, com o seguinte objetivo:

Art. 4º. O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

A cultura histórica das legislações apresentadas demonstram que o Brasil possui uma tradição em servir alimentos no ambiente escolar, com responsabilidade inclusive quanto a nutrição e elaboração de cardápios aos alunos. Essa responsabilidade está disposta no art. 208, VII, da Constituição Federal²⁴.

A alimentação escolar, noutra perspectiva, ressaltando a desigualdade escolar, é a única refeição que uma parcela de alunos possui durante o dia, conforme apresenta a seguinte pesquisa:

²³ A Lei nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968, dispõe a finalidade do FNDE: Art 2º. O INDEP tem por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação.

²⁴ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] 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.

Quando investigados em relação ao consumo da refeição no domicílio (café da manhã, turno matutino; almoço, turno vespertino), a maioria (91,0%) declarou realizar a refeição em casa, antes de ir à escola. Apesar de 9,0% dos alunos terem relatado não consumir a refeição no domicílio antes de se deslocarem à escola, esse valor foi inferior ao verificado por outros pesquisadores, como Pedraza et al. (2007), que registraram 14,2% em Olinda-PE, Sturion et al. (2003), que apontou 14,6% em um estudo realizado com uma amostra de 10 municípios brasileiros, e Gambardella, Frutuoso e Franchi (1999), que observaram a prática de não realizar o desjejum em mais de 50% dos adolescentes no município de Santo André-SP. Wolfe e Campbell (1993), em um estudo realizado no Estado de New York, USA, também encontraram valores similares aos do Brasil, de 16%.²⁵

Sabe-se que a alimentação é imprescindível para a vida do ser humano, ficando ao lado de outras exigências basilares e essenciais para a existência, como o acesso à água e ao ar. Nesse sentido:

A alimentação adequada e saudável é, antes de tudo, uma questão de direitos humanos. Não é necessário conhecer nenhum instrumento de direitos humanos para sabermos que a alimentação é um direito inerente à existência humana. O acesso a alimentos saudáveis e culturalmente referenciados está intrinsecamente ligado ao direito à vida e à dignidade humana.²⁶

Daí verifica-se outra acentuada desigualdade, pois enquanto uns preocupam-se com o nível de aprendizado assimilado durante o período de pandemia, outros se preocupam com a alimentação, em que a única oportunidade era aquela oferecida no ambiente escolar.

Considerando esta realidade, o Poder Legislativo rapidamente se mobilizou para a ampliação da Lei que institui o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, adicionando dispositivo permitindo a distribuição de alimentos com as verbas do programa aos

²⁵ MOTA, Cristiane Herbst; MASTROENI, Silmara Salete de Barros Silva and MASTROENI, Marco Fabio. **Consumo da refeição escolar na rede pública municipal de ensino**. Rev. Bras. Estud. Pedagog. [online]. 2013, vol. 94, n. 236, pp. 168-184. ISSN 2176-6681. <https://doi.org/10.1590/S2176-66812013000100009>.

²⁶ BRASIL. Ministério da Cidadania - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada. Brasília**, 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/exigibilidade_direito_humano_alimentacao_adequada.pdf. Acesso em 11 fev. 2021.

pais e responsáveis dos estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica, durante o período de suspensão das aulas.²⁷

Nesse panorama de identificação de desigualdades, quanto ao acesso ao ensino - e o nível de aprendizado durante a pandemia, e quanto ao acesso à alimentação, denota-se uma estratificação social que se destaca. Ambas preocupações são importantes, mas a ausência de uma alimentação saudável sem dúvidas se sobrepõe.

Desse modo, diante da pandemia e a necessidade de isolamento social com o fechamento das escolas, não foi à toa que houve uma preocupação e mobilização quanto ao atendimento a esta relevante parcela de estudantes, que dispunha como refeição base apenas aquela oferecida no ambiente escolar.

5. Conclusão

O direito à educação, conforme se verificou, possui relevante importância na formatação do Estado Democrático de Direito, sobretudo no modelo atual, que exige-se expertises próprias para obtenção de renda que permitam o acesso a recursos mínimos relativos à alimentação e saneamento básico.

A contrariu sensu, em desacordo com a Constituição Federal vigente, direitos básicos sociais e fundamentais não são implementados conforme preconiza os princípios constitucionais, exigindo-se a atuação do Poder Judiciário para efetivação destes direitos.

Nesse compasso, verifica-se o deslocamento do pólo de tensão com direção a um protagonismo do Poder Judiciário, que passou a ser responsável pela inércia de efetivação de direitos sociais pelo Poder Executivo e na insuficiente regulamentação legislativa, que deveria ser de iniciativa do Poder Legislativo.

²⁷ Lei nº. 13.987, de 7 de abril de 2020 - Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.

A partir da falta de iniciativa dos entes que deveriam se responsabilizar originariamente pelos direitos sociais, o Poder Legislativo de prover o ordenamento jurídico de regulamentação legislativa e o Poder Executivo de efetivar os direitos sociais, surgem as desigualdades.

Não é diferente quanto à desigualdade no acesso à educação que, conforme vimos, atinge a própria iniciação no meio escolar, quando ainda na primeira infância as famílias não encontram creches para os estudantes. Nessa perspectiva surge desequilíbrio entre aqueles que têm acesso já nos primeiros anos ao ensino, quanto aos demais, com prejuízos que se estendem às demais fases do ensino.

A situação relativa ao acesso à educação e a aprendizagem fica ainda mais complicada quando existem movimentações para diminuir os repasses organizados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, desconsiderando-se o art. 212 da Constituição Federal.

Em tempos de pandemia de Covid-19 as desigualdades ficaram evidentes, a evasão, que já era uma preocupação constante, ficou ainda mais intensa, dada a falta de condições de acompanhar o ensino nas modalidades oferecidas pelas mais variadas razões.

Verificou-se que uma grande parcela de alunos não possui acesso à internet e aos dispositivos de conexão, causando desvantagem àqueles que não têm condições de implementar o ensino remoto dentro de suas residências, denotando-se a apontada desigualdade social.

Para minimizar estes efeitos da desigualdade, entidades da sociedade civil reúnem esforços para fazer as vezes do Estado, oferecendo dispositivos para acesso à educação durante o período de pandemia, e, por vezes, reunindo voluntários para incentivar o aprendizado, como vimos com o movimento “Abra a gaveta, doe” e o projeto “Salvaguarda”.

Noutra vertente, que deixa ainda mais acentuada a desigualdade social, sabe-se que uma parcela relevante da população estudantil possui como única refeição aquela oferecida no ambiente escolar, contrariando o direito à alimentação enquanto direito social fundamental.

Bem por isso, diante destas considerações, a pandemia de Covid-19, doença infectocontagiosa causada pelo Coronavírus (Sar-CoV-2), revelou com intensidade as desigualdade do acesso à educação, transcendendo as preocupações com o próprio aprendizado, atingindo inclusive o direito à alimentação.

Referências

ABRA a gaveta, doe. Disponível em: <https://doar.trocafone.com/>. Acesso em 11 fev. 2021.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Coleção Pensamento Crítico, Vol. 65. Editora Paz e Terra, 6ª Ed., p. 17-40.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf. Acesso em 11 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília, 2017.

Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/exigibilidade_direito_humano_alimentacao_adequada.pdf. Acesso em 11 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>. Acesso em 11 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados Físicos e Financeiros do PNAE. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em 11 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação. Disponível em:

<http://pne.mec.gov.br/instancia-permanente-de-negociacao-e-cooperacao>. Acesso em 11 fev. 2021.

Declaração Universal dos Direitos Humanos Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 11 fev. 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. **A Educação como Um Direito Fundamental de Natureza Social**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007.

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Cenário da Educação Infantil no Brasil. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/o-que-fazemos/qualificar-a-educacao-infantil/>. Acesso em 11 fev. 2021.

MOTA, Cristiane Herbst; MASTROENI, Silmara Salette de Barros Silva and MASTROENI, Marco Fabio. **Consumo da refeição escolar na rede pública municipal de ensino**. Rev. Bras. Estud. Pedagog. [online]. 2013, vol. 94, n. 236, pp. 168-184. ISSN 2176-6681. <https://doi.org/10.1590/S2176-66812013000100009>.

ONU News. Pandemia de Covid-19 expôs desigualdade digital em todo o mundo. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1720021>. Acesso em 11 fev. 2021.

PROJETO Salvaguarda. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/projeto-salvaguarda>. Acesso em 11 fev. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SONCIN, Angela Carolina; VIANA, Daniel Augusto; SILVEIRA, Sebastião Sérgio. **A garantia constitucional à Educação por meio da judicialização**. Rev. Eletrônica Pesquiseduca. Santos, Volume 12, número 28, p. 506-518, set.-dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/pesquiseduca/article/view/1013>. Acesso em 11 fev. 2021.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11ª ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p 66.

TIC Domicílios. Disponível em: <https://www.cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/>. Acesso em 11 fev. 2021.

WHAT HAVE WE LEARNT? Overview of findings from a survey of ministries of education on national responses to COVID-19. A pesquisa está disponível em:

<https://data.unicef.org/resources/national-education-responses-to-covid19/>. Acesso em 11 fev. 2021.

Submetido em 10.11.2023

Aceito em 15.12.2023