



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

**EDSON DE SOUSA ALMEIDA**

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA: UM  
ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO NO  
ESTADO DO PARÁ**

**SANTARÉM - PA**

**2019**

**EDSON DE SOUSA ALMEIDA**

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA: UM  
ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO NO  
ESTADO DO PARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), como requisito final à obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Tânia Suely Azevedo Brasileiro.

Linha de Pesquisa: História, Política e Gestão Educacional na Amazônia.

**SANTARÉM - PA**

**2019**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**  
**Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/UFOPA**

---

- A447e Almeida, Edson de Sousa  
A efetivação do direito à educação na Amazônia: um estudo sobre o financiamento do Ensino Médio no Estado do Pará / Edson de Sousa Almeida. – Santarém, 2024.  
60 p.  
Inclui bibliografias.
- Orientadora: Tânia Suely Azevedo Brasileiro.  
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.
1. Educação. 2. Financiamento Educacional. 3. Política Pública. 4. Direito educacional. I. Brasileiro, Tânia Suely Azevedo, *orient.* II. Título.

CDD: 23 ed. 374.01

---

Bibliotecário - Documentalista: Mayco Chaves – CRB/2 1357

---



Universidade Federal do Oeste do Pará  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ATA Nº 36

Aos treze dias do mês de dezembro do ano de 2019, às 14 horas, na Sala H304 do Instituto de Ciências da Educação, reuniram-se os membros da Banca Examinadora composta pelos(as) professores(as) Drs(as). Profa. Dra. Tania Suely Azevedo Brasileiro (orientadora e presidente), Profa. Dra. Marilene Proença Rebello de Sousa (membro externo), Profa. Dra. Lidiane Nascimento Leão (membro externo), e a Profa. Dra. Solange Helena Ximenes Rocha (membro interno) a fim de argüirem o mestrando Edson de Sousa Almeida, com a dissertação intitulada A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA: Um Estudo Sobre o Financiamento do Ensino Médio no Estado do Pará. Aberta a sessão pela presidente, coube ao candidato, na forma regimental, expor o tema de sua dissertação, dentro do tempo regulamentar, em seguida a banca fez as arguições, o candidato respondeu e, após as deliberações na sessão secreta foi:

Aprovado, fazendo jus ao título de Mestre em Educação.

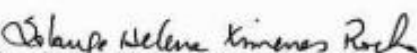
Reprovado

  
Dra. MARILENE PROENÇA REBELLO DE SOUZA, USP

Examinadora Externa à Instituição

Dra. LIDIANE NASCIMENTO LEAO, UFOPA

Examinadora Externa ao Programa

  
Dra. SOLANGE HELENA XIMENES ROCHA, UFOPA

Examinadora Interna

  
Dra. TANIA SUELY AZEVEDO BRASILEIRO, UFOPA

Presidente

  
EDSON DE SOUSA ALMEIDA

Mestrando

Este trabalho é dedicado a todas(os) que lutam por uma educação pública, gratuita e de qualidade.

## AGRADECIMENTOS

Reconhecer a importância das pessoas que foram fundamentais para a concretização de nossos sonhos é importante, pois não somos um fim em nós mesmos.

Agradeço a Deus pelo dom da vida.

Agradeço aos meus pais, José e Maria, por terem me dado à vida e o melhor, todos os dias, dentro de suas possibilidades.

Agradeço a minha tia Neuza (*in memoriam*), minha segunda mãe, por ter dedicado sua vida em prol da possibilidade de nossa família ter um futuro a partir da educação.

Aos meus irmãos, Simone, José Inácio, Breno e Wagner, pelo vínculo afetivo que nos une e pela responsabilidade solidária que temos um com o outro.

A todos os meus amigos, por serem minha companhia em dias felizes e meu porto seguro em dias difíceis.

À minha orientadora, Tânia Brasileiro, por ter estendido as mãos a mim quando tudo parecia perdido e pelo conhecimento compartilhado.

À Ufopa, pela possibilidade de ter acesso ao ensino público, gratuito e de qualidade.

“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.” (Paulo Freire).

## RESUMO

Esta pesquisa parte do princípio de que a educação é um direito fundamental de caráter social, decorrente da dignidade inerente à pessoa humana, e necessário à emancipação do ser humano, cuja concretização ocorre a partir da elaboração e da implementação de políticas públicas (*policy*). Partindo-se de uma perspectiva interdisciplinar entre as áreas de Educação, Direito e Políticas Públicas, com a finalidade de lançar luz sobre a relação entre leis que positivam um direito (*law*) e a sua efetividade (*right*), o objetivo geral da pesquisa é analisar como o financiamento da educação previsto no ordenamento jurídico influencia no processo de implantação de políticas públicas educacionais voltadas à efetivação desse direito, especificamente sobre o ensino médio. Esta pesquisa consiste em um estudo de política educacional que considera a educação como uma ciência mestiça e dialógica por natureza (Charlot, 2006), trazendo para a discussão conceitos oriundos da Ciência Jurídica como forma de enriquecer o debate em torno da análise da *policy*. No plano dos objetivos específicos, projetou-se definir as bases teóricas necessárias à discussão da temática; analisar o marco normativo do direito à educação e do financiamento da educação básica no âmbito federal e estadual; e o papel das políticas públicas como instrumento de concretização de direitos. A pesquisa compreendeu diversas estratégias metodológicas, tais como (i) pesquisa bibliográfica, objetivando-se consolidar arcabouço teórico acerca da educação como direito humano fundamental de natureza social e das políticas públicas como instrumentos que materializam o sentido das normas e possibilitam a efetivação de direitos; (ii) pesquisa documental, com base na análise da legislação e de documentos oficiais referentes à temática; e (iii) análise do objeto de estudo. Evidenciou-se, entre outras conclusões, um distanciamento entre o que está previsto na legislação que trata do financiamento da educação e as políticas públicas implementadas voltadas a garantir o direito ao ensino médio com qualidade no estado do Pará, bem como a necessidade de os repasses de recursos voltados a esse direito considerar as peculiaridades geográficas do ente federativo, as quais impactam na sua efetivação. A pesquisa indica caminhos e contribuições para a ampliação das possibilidades de se garantir a concretização do direito à educação básica, especificamente voltada ao Ensino Médio no Estado do Pará.

**Palavras-chave:** Educação. Direito Educacional. Política Pública Educacional. Financiamento da Educação. Amazônia.



## ABSTRACT

This research assumes that education is a fundamental right of social character, deriving from the inherent dignity of the human person, and necessary for the emancipation of the human being, whose realization occurs from the elaboration and implementation of public policies (policy). From an interdisciplinary perspective between the areas of Education, Law and Public Policy, in order to shed light on the relationship between laws that posit a law and its effectiveness, the general objective of the research is to analyze how the financing of education provided for in the legal system influences the process of implementation of educational public policies aimed at the realization of this right. This research consists of an educational policy study that considers education as a mestizo and dialogic science by nature (Charlot, 2006), bringing to the discussion concepts from Legal Science as a way to enrich the debate around policy analysis. In terms of specific objectives, it was designed to define the necessary theoretical bases for the discussion of the theme; analyze the normative framework of the right to education and the financing of basic education at the federal and state levels; and the role of public policies as a tool for the realization of rights. The research comprised several methodological strategies, such as (i) bibliographic research, aiming to consolidate the theoretical framework about education as a fundamental human right of social nature and public policies as instruments that materialize the meaning of norms and enable the realization of rights; (ii) documentary research, based on the analysis of legislation and official documents related to the subject; and (iii) analysis of the object of study. Among other conclusions, there was a gap between what is foreseen in the legislation that deals with the financing of education and the implemented public policies aimed at guaranteeing the right to high quality education in the state of Pará, as well as the need for transfers. of resources directed to this right consider the geographical peculiarities of the federative entity, which impact on its effectiveness. The research indicates ways and contributions to the expansion of the possibilities of guaranteeing the realization of the right to basic education, specifically aimed at high school in the state of Pará.

**Keywords:** Education. Education Law. Education Public Policy. Education Financing. Amazon.

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 - Definições de educação básica.....  | 20 |
| Quadro 2 - O direito à educação na DUDH de 1948.....                                   | 27 |
| Quadro 3 - Atuação dos entes federados em matéria de educação.....                     | 31 |
| Quadro 4 - Acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo..... | 36 |
| Quadro 5 - Dever do Estado com a Educação Escolar Pública contido na LDBEN.....        | 38 |
| Quadro 6 - Metas referentes ao Ensino Médio e ao Financiamento da Educação no PNE....  | 42 |
| Quadro 7 - Metas referentes ao Ensino Médio e ao Financiamento da Educação no PEE....  | 45 |
| Quadro 8 - Definições de políticas públicas.....                                       | 47 |
| Quadro 9 - Definição dos indicadores 20A e 20B do PNE.....                             | 55 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Ideb referente ao Ensino Médio.....   | 52 |
| Tabela 2 - Ideb referente ao Ensino Médio no Estado do Pará.....                                     | 52 |
| Tabela 3 - Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola.....            | 53 |
| Tabela 4 - Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que cursava o Ensino Médio<br>.....      | 54 |
| Tabela 5 - Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que não cursavam o Ensino<br>Médio ..... | 54 |
| Tabela 6 - Despesas educacionais em relação ao PIB de 2015 a 2018.....                               | 56 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |  |
|---------|--|
| CADH    | Convenção Americana de Direitos Humanos                                |
| CC      | Código Civil   |
| CEULS   | Centro Universitário Luterano de Santarém                              |
| CONRAD  | Conselho Superior de Administração                                     |
| CONSEPE | Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão                       |
| CRFB    | Constituição da República Federativa do Brasil                         |
| DAE     | Diretoria de Acompanhamento Estudantil                                 |
| DH      | Direitos Humanos   |
| ECA     | Estatuto da Criança e do Adolescente                                   |
| ENADE   | Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes                            |
| IBGE    | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas                       |
| ICED    | Instituto de Ciências da Educação                                      |
| IFES    | Instituições Federais de Ensino Superior                               |
| INEP    | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| LDBEN   | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional                         |
| MEC     | Ministério da Educação   |
| PA      | Pará   |
| PAC     | Programa de Aceleração do Crescimento                                  |
| PEE     | Plano Estadual de Educação   |
| PIB     | Produto Interno Bruto  |
| PIDESC  | Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais       |
| PNAES   | Programa Nacional de Assistência Estudantil                            |
| PNE     | Plano Nacional de Educação   |
| PPC     | Projeto Pedagógico do Curso  |
| PPGE    | Programa de Pós-Graduação em Educação                                  |
| PROEN   | Pró-Reitoria de Ensino de Graduação                                    |
| PROGES  | Pró-Reitoria de Gestão Estudantil                                      |
| SEDUC   | Secretaria Executiva de Educação do Estado do Pará                     |
| SINAES  | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior                     |
| SOME    | Sistema de Organização Modular de Ensino                               |
| SUS     | Sistema Único de Saúde   |

|       |  |
|-------|--|
| UBS   | Unidade Básica de Saúde                |
| UFOPA | Universidade Federal do Oeste do Pará  |
| UFPA  | Universidade Federal do Pará           |
| UFRA  | Universidade Federal Rural da Amazônia |
| ULBRA | Universidade Luterana de Santarém      |

## SUMÁRIO

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
|            | <b>MEMORIAL</b> .....   | <b>14</b> |
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO: CONCEITOS E EXPLICAÇÕES</b> .....  | <b>20</b> |
| <b>2</b>   | <b>O DIREITO À EDUCAÇÃO E A TUTELA JURÍDICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA</b> .....                | <b>26</b> |
| <b>2.1</b> | <b>Natureza jurídica do direito à educação</b> .....                                    | <b>26</b> |
| <b>2.2</b> | <b>Tutela jurídica da educação básica na esfera federal</b> .....                       | <b>29</b> |
| 2.2.1      | A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....                           | 29        |
| 2.2.2      | O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).....                         | 34        |
| 2.2.3      | A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996).....               | 37        |
| 2.2.4      | O Código Civil (Lei nº 10.406/200).....   | 39        |
| 2.2.5      | O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014).....                                  | 41        |
| <b>3</b>   | <b>A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA (ENSINO MÉDIO) NO ESTADO DO PARÁ</b> ..... | <b>43</b> |
| <b>3.1</b> | <b>As políticas públicas como instrumento de concretização de direitos</b> .....        | <b>46</b> |
| <b>3.2</b> | <b>Análise do objeto</b> .....  | <b>50</b> |
| <b>4</b>   | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | <b>57</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>58</b> |

## MEMORIAL<sup>1</sup>

*“Não sou nada. Nunca serei nada.*

*Não posso querer ser nada.*

*À parte disso, tenho em mim todos os sonhos do mundo”.*

(Tabacaria, Fernando Pessoa).

Somos o reflexo das oportunidades que surgem e aproveitamos e das decisões que tomamos. Assim, julgo conveniente, sem ser pretensioso, antes de adentrar no texto de minha pesquisa em Educação em nível de mestrado, mostrar ao leitor um pouco do que sou e dos caminhos e escolhas que me trouxeram até aqui.

Sou o terceiro de quatro filhos de uma família que tem por pais José e Maria. Cresci na cidade de Aveiro<sup>2</sup>, Pará. Cursei a pré-escola e o ensino fundamental em escola pública. Acredito que acompanhar minha mãe no trabalho na secretaria da escola, às vezes na sala de aula onde cursava o magistério, e ver o exemplo de minha tia Neuza, minha segunda mãe, professora da educação básica, foram fatores que me fizeram apreciar o ambiente escolar e gostar de estudar. Naquela época, ainda um adolescente, já tinha despertado e entendido que qualquer mudança de vida dependeria da educação, da educação como instrumento de libertação e emancipação.

Em 2002, aos 15 anos, ingressei no ensino médio consciente de que se tratava da fase que antecederia as provas para ingressar na educação superior. Vislumbrava apenas uma opção: ingressar numa universidade pública, porque minha família não teria condições financeiras para custear um curso de graduação numa instituição privada. Para isso, seria necessário mudar da cidade de Aveiro, haja vista não existir estabelecimento de ensino na cidade que ofertasse curso superior. Além disso, as reportagens sobre a alta concorrência dos processos seletivos para ingressar nos cursos de graduação ofertados no campus da

---

<sup>1</sup> Considerando o caráter pessoal deste memorial, adoto a sua escrita na primeira pessoa do singular.

<sup>2</sup> O município de Aveiro está localizado às margens do rio Tapajós, entre os municípios de Santarém e Itaituba, na Floresta Nacional do Tapajós. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2018, Aveiro possui uma população estimada em 16.371 habitantes. O salário médio mensal dos trabalhadores formais, tendo por referência o ano de 2017, é de 2,2 salários mínimos, e somente 4,9% da população está inserida no mercado de trabalho. O índice da educação básica (Ideb), ano-base 2017, referente aos anos iniciais do ensino fundamental (rede pública) está em 3,6 e referente aos anos finais do ensino fundamental (rede pública) está em 3,2. Em 2018, possuía 2.918 matrículas no ensino fundamental e 539 matrículas no ensino médio, com 164 docentes no ensino fundamental e 21 docentes no ensino médio. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/aveiro/panorama>.

Universidade Federal do Pará (UFPA) em Santarém, com o grande número de candidatos que não conseguia as poucas vagas ofertadas, causavam-me preocupação.

O ensino médio na sede do município de Aveiro e nas localidades que o formam ocorria na modalidade modular, precisamente vinculado ao Sistema de Organização Modular de Ensino (Some)<sup>3</sup>, ligado à Secretaria de Estado de Educação do Pará (Seduc-PA). Por falta de profissionais com formação para atuar nos componentes curriculares, professores de Santarém ministravam as aulas dos componentes de forma concentrada.

Em cada semestre letivo, ocorria a oferta de um grupo de componentes curriculares. Enquanto, por exemplo, em Santarém os estudantes das escolas públicas cursavam o conteúdo de matemática durante o decorrer do ano letivo, em Aveiro a oferta de todo o conteúdo se dava durante um semestre letivo apenas.

Também não era incomum a falta de professor para ministrar algum componente. Infelizmente, em pleno ano de 2019 os estudantes do ensino médio desse município, muitos ainda vinculados ao sistema modular de ensino, ainda sofriam com a ausência de professores para determinados componentes e com a ausência de outras políticas públicas voltadas à educação e a outros direitos fundamentais.

Cursei o primeiro e o segundo ano do ensino médio em Aveiro. No ano de 2004, minha tia Neuza se aposentou da docência e tomou a importante decisão de trazer meu primo e eu para estudar em Santarém, precisamente no Colégio Estadual Álvaro Adolfo da Silveira. Ingressei em uma turma na qual todos os colegas já se conheciam, devido estudarem juntos desde o primeiro ano do ensino médio. Além disso, muitos já estavam em preparação para prestar os processos seletivos de ingresso nos cursos de graduação do Campus da UFPA, da Universidade do Estado do Pará (Uepa) ou da Unidade da Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra), em Santarém.

Com o decorrer das aulas, a certeza de que o ensino médio em Aveiro foi aquém do exigido só aumentava. Estudava os conteúdos do terceiro ano e, ao mesmo tempo, revisava os conteúdos dos anos anteriores para concorrer ao vestibular no fim daquele ano. Conteí com apoio de professores dedicados e colegas de turma para concluir com êxito essa etapa.

Em 2005, fui aprovado para cursar licenciatura em Letras, com habilitação em Língua Portuguesa, no Campus da UFPA em Santarém. As melhores lembranças do curso de Letras pautam-se nos textos literários dos componentes voltados às literaturas brasileira e

---

<sup>3</sup> O Sistema Modular de Ensino (Some) é uma política pública sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação do Pará (Seduc) em regime de colaboração com prefeituras municipais, objetivando democratizar o acesso à escolarização nesse nível de ensino em localidades distantes das sedes dos municípios.



portuguesa e nos componentes voltados à sociolinguística, disciplina que discute os fenômenos da variação linguística.

No segundo semestre de 2005, as aulas do curso de Letras pararam devido à greve nacional das Instituições Federais de Ensino (Ifes), por isso prestei o vestibular para cursar bacharelado em Enfermagem no Campus da Uepa em Santarém, tendo esse curso iniciado em 2006.

A maior contribuição do curso de Enfermagem foi a possibilidade de praticar humanidade, empatia, respeito e cuidado com o próximo. O curso de Enfermagem permitiu uma vivência acadêmica em ambiente hospitalar, mas foram as atividades nas Unidades Básicas de Saúde de Santarém (UBSs), principalmente as localizadas nos bairros periféricos de Santarém, que me permitiram uma melhor compreensão da importância de o Estado atuar na formulação, avaliação e implementação de políticas públicas voltadas à efetivação do direito à saúde, principalmente em ações de prevenção e promoção da saúde, bem como a importância de haver o Sistema Único de Saúde (SUS).

Em 2008, necessitando trabalhar para ajudar nas despesas acadêmicas e familiares, considerando que as universidades ainda não possuíam uma política de assistência estudantil como o atual Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)<sup>4</sup>, ingressei no mercado de trabalho como servidor temporário da Prefeitura Municipal de Santarém, atuando no cadastro dos moradores dos bairros Área Verde, Liberdade e Mapiri, que seriam atendidos com os projetos vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. A partir dessa experiência, tive a oportunidade de conhecer a realidade de famílias que residiam em áreas alagadas, em palafitas e muitas sem acesso aos serviços de água, luz e infraestrutura sanitária, que garantem viver com um mínimo de dignidade.

Em 2009, fui aprovado em concurso público para o cargo de assistente em administração da Secretária de Estado de Educação do Pará (Seduc-PA), com lotação na secretaria do Colégio Álvaro Adolfo da Silveira, tendo permanecido até outubro de 2010, quando nomeado, após aprovação em outro concurso público, para ocupar o cargo de assistente em administração na recém-criada Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa),

---

<sup>4</sup> O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) foi criado pelo Decreto Federal nº 7.234, de 19 de julho de 2010, tendo como objetivos: (i) democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; (ii) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; (iii) reduzir as taxas de retenção e evasão; e (iv) contribuir para a promoção da inclusão social pela educação, a partir de ações nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

com lotação na Coordenação do Curso de Licenciatura em Pedagogia do Instituto de Ciências da Educação (Iced).

Em 2012, iniciei o curso de bacharelado em Direito no Centro Universitário Luterano de Santarém (CEULS/Ulbra), tendo concluído no final de 2016. Considero que o conhecimento adquirido no curso de Direito foi fundamental para desenvolver as atribuições como servidor público. Contudo, sinto-me obrigado a realizar uma crítica à estrutura curricular do curso, que reflete, de certa forma, uma crise do ensino jurídico, pois o enfoque dos componentes curriculares do curso de Direito está mais ligado aos concursos do que ao entendimento do direito como elemento de inclusão social e de luta pela efetivação de direitos. Soma-se a isso a ausência de componentes curriculares voltados ao direito educacional e ao sistema normativo que fundamenta o direito à educação, bem como a inexistência de diálogo com outras áreas.

Em dezembro de 2013, fui nomeado para ocupar o cargo de diretor de Registro Acadêmico da Ufopa (Portaria nº 2.456/2013/GR/UFOPA), vinculado à Pró-Reitoria de Ensino de Graduação (Proen), responsável por atuar: (i) nos procedimentos de admissão e cadastro dos estudantes aprovados para os cursos de graduação da Instituição; (ii) na gestão do sistema acadêmico; e (iii) na expedição e registro dos diplomas dos concluintes dos cursos de graduação e de pós-graduação da Ufopa, tendo permanecido no cargo até junho de 2018. No ano de 2017, por quatro meses atuei no cargo de pró-reitor substituto de Ensino de Graduação da Ufopa, em decorrência das férias da titular do cargo na época.

Em fevereiro de 2015, fui designado para ocupar o encargo de procurador educacional institucional da Ufopa no Ministério da Educação (Portaria nº 538/2015/GR/UFOPA), sendo responsável: (i) por cadastrar e acompanhar os cursos de graduação no sistema eletrônico e-MEC; (ii) por auxiliar coordenadores de cursos nos procedimentos referentes ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade); (iii) por acompanhar os processos regulatórios dos cursos de graduação da Ufopa e de credenciamento institucional, no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)<sup>5</sup>; e (iv) por prestar informação nessas áreas ao Ministério da Educação sempre que solicitado.

---

<sup>5</sup> Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sinaes avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos, principalmente o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos estudantes, a gestão da instituição, o corpo docente e as instalações, tendo por finalidade a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social.

A função de procurador educacional permitiu-me acompanhar e assessorar as visitas das comissões avaliadoras do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) nos processos regulatórios de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação ofertados na sede da Ufopa, necessários à continuidade da oferta; e de credenciamento, que garantiu à Instituição permanecer com o *status* de universidade. Permitiu-me, ainda, atuar na instrução, no acompanhamento e na finalização dos processos de autorização dos cursos de graduação ofertados, a partir do segundo semestre de 2017, nos seis *campi* regionais fora de sede da Ufopa, localizados nos municípios de Alenquer, Itaituba, Juruti, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná. Indubitavelmente, tive a oportunidade de estudar e aprender o sistema normativo da educação superior e atuar na implementação de políticas públicas voltadas à efetivação do direito à educação superior no interior da Amazônia.

A partir desse ano, exerci as atribuições do meu cargo de assistente em administração na Pró-Reitoria de Gestão Estudantil da Ufopa (Proges), unidade responsável por elaborar e implementar políticas voltadas às ações afirmativas e à assistência estudantil. Atuei como pró-reitor de Gestão Estudantil substituto nos afastamentos e impedimentos legais da titular do cargo e respondi pelo expediente da Diretoria de Acompanhamento Estudantil, vinculada à Proges, em decorrência de licença-maternidade da titular do referido cargo.

Nesse curto período na Proges, pude contribuir para a elaboração de minuta de resolução que regulamentou a Política de Ações Afirmativas nos programas de pós-graduação da Ufopa, com a reserva de vagas para estudantes com deficiência, negros, quilombolas e indígenas; para a elaboração do regimento e implantação do I Fórum de Ações Afirmativas e de Assistência Estudantil da Ufopa; para a discussão sobre a regulamentação da Política de Assistência Estudantil da Instituição.

Ainda no ambiente profissional, desde o ano de 2015 represento os servidores técnico-administrativos da Ufopa no Conselho Superior Universitário (Consun), instância máxima de deliberação, e no Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe), órgão de consulta, supervisão e deliberação em matéria acadêmica, cujo mandato se encerrou em dezembro de 2019. Contudo, fui eleito para representar, no biênio 2020-2021, os servidores técnicos-administrativos no Conselho Superior de Administração (Consad), órgão de consulta, supervisão e deliberação em matéria administrativa, patrimonial, orçamentária e financeira. Meu compromisso era com uma universidade autônoma e inclusiva, verdadeiramente multicampi e socialmente comprometida com o ensino superior público,

gratuito e de qualidade, bem como com a valorização da diversidade étnica, cultural e dos conhecimentos tradicionais dos povos da Amazônia.

Em 2017, ingressei no Programa de Pós-Graduação em Educação para cursar mestrado acadêmico em Educação, com o objetivo de pesquisar a relação entre políticas públicas como instrumento de efetivação do direito à educação. O interesse em pesquisar essa relação interdisciplinar entre educação, direitos e políticas públicas decorreu também do meu percurso acadêmico. As discussões nas aulas da disciplina Sociedade, Estado e Políticas Públicas, no Programa de Pós-Graduação em Educação, fizeram-me perceber que durante os cinco anos em que cursei bacharelado em Direito nada tratei sobre o papel das políticas públicas na efetivação dos direitos positivados nas normas jurídicas. A legislação educacional é ignorada no ensino jurídico, assim como o são as normas mais elementares relativas à educação, revelando-se completo desconhecimento quanto ao sistema legal vigente na educação (Paiva, 2010), quando se poderiam inserir no currículo desse curso componentes voltados ao Direito Educacional, diretamente ligado a outras áreas, tais como o Direito Constitucional, o Direito Administrativo etc.

No currículo do curso de Direito da instituição, em que obtive a formação, simplesmente não existia um componente curricular (obrigatório ou optativo) que buscasse lançar luz sobre essa relação. Forma-se o operador do Direito para interpretar leis e manusear as técnicas processuais para pleitear, pela via jurisdicional, a eficácia de tais direitos, sem a preocupação de ofertar componentes que trabalhem a relação e a contribuição de outras áreas para a ciência jurídica, como se o seu objeto estivesse dissociado de outros fatores existentes na sociedade. Particularmente, ao buscar uma formação em nível de mestrado, vislumbrei seguir uma carreira acadêmica que permitisse estudar os fenômenos sociais de maneira ampla, não me limitando às certezas pertinentes à minha área de formação.

Tinha como perspectiva de contribuição de minha pesquisa para a sociedade a possibilidade de lançar luz sobre a discussão do papel do Estado na implementação de políticas públicas educacionais a partir da garantia de financiamento para essas políticas, com ênfase no ensino médio no estado do Pará, com suas características e desafios. Esta era a temática que busquei tratar na dissertação de mestrado acadêmico em educação do PPGE da Universidade Federal do Oeste do Pará.

## 1 INTRODUÇÃO: CONCEITOS E EXPLICAÇÕES

A educação, direito fundamental de caráter social decorrente da dignidade inerente à pessoa humana, tem sua previsão normativa, no caso do Brasil, na Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988) e em outras normas jurídicas nacionais e internacionais, ocupando posição de destaque no ordenamento jurídico, servindo mesmo como razão de ser de toda a ordem jurídica, juntamente com os demais direitos fundamentais (Duarte, 2007). Ao tratar do direito à educação, Ranieri (2013, p. 67) assevera que:

Regido pelo conceito da dignidade humana, apresenta-se inserido no conjunto dos valores básicos do texto constitucional, e ao mesmo tempo, nos marcos de proteção de situações jurídicas subjetivas, ínsitos ao Estado Constitucional de Direito. As previsões constitucionais individualizam a Educação como bem jurídico e lhe atribuem papel fundamental no desenvolvimento nacional, na construção de uma sociedade justa e solidária, no desenvolvimento da pessoa e no seu preparo para o exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Quanto à educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, trata-se de um conceito não contido na CRFB/1988, mas inserido no meio acadêmico-jurídico pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), atualmente revestido do espírito constitucional, dada sua inerência à cidadania e aos direitos humanos, sendo positivada como direito de todos e dever do Estado, mediante oferta qualificada.

A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar (Cury, 2008).

Nesse sentido, o quadro 1 a seguir traz um panorama com quatro definições sobre o termo educação básica: como conceito, conceito novo, direito e forma de organização da educação nacional. Essas definições mostram-se relevantes à medida que se considera a importância da educação básica para a efetivação do direito à educação e da necessidade de implementação de políticas públicas necessárias à sua concretização.

### Quadro 1 - Definições de educação básica

|                                    |   |
|------------------------------------|---|
| Educação básica como conceito      | Permite esclarecer e administrar um conjunto de realidades novas trazidas pela busca de um espaço público novo. Como um princípio conceitual, genérico e abstrato, a educação básica ajuda a organizar o real existente em novas bases e administrá-lo por meio de uma ação política consequente. |
| Educação básica como conceito novo | Traduz uma nova realidade nascida de um possível histórico que se realizou e de uma postura transgressora de situações preexistentes, carregadas de caráter não democrático.  |

|  |  |
|--|--|
| Educação básica como direito                                       | Significa um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural. A educação como um pilar da cidadania. A educação básica torna-se, dentro do artigo 4º da LDBEN, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado de atendê-lo mediante oferta qualificada. A educação básica, como direito, aprofundou-se no Brasil com a aprovação da Lei nº 11.274/2006, pela qual o ensino fundamental obrigatório passou a durar nove anos, iniciando-se aos seis anos de idade. |
| Educação básica como uma forma de organização da educação nacional | Atingiu tanto o pacto federativo quanto a organização pedagógica das instituições escolares haja vista ter sido destinado à educação básica o condão de reunir as três etapas que a constituem: a educação infantil (raiz da educação básica), o ensino fundamental (tronco) e o ensino médio (acabamento). É dessa visão holística de “base”, “básica”, que se pode ter uma visão consequente das partes.   |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base em Cury (2008).

No ordenamento jurídico, são inúmeras as normas que tutelam o direito à educação básica e o direito de crianças e adolescentes a “ter direitos”. Pode-se citar, a título de exemplo, além da LDBEN (Lei nº 9.394/1996), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o Código Civil (Lei nº 10.406/2002) e o Plano Nacional de Educação vigente (Lei nº 13.005/2014).

Portanto, não restam dúvidas quanto ao marco normativo do direito à educação básica. Entretanto, a existência de leis (*law*) não garante a efetividade de um direito (*right*), sua produção de efeitos no mundo social. Parte-se do pressuposto de que é com o planejamento e a implementação de políticas públicas, aqui entendidas como o “Estado em ação” (Jobert; Muller, 1987, p. 16), implantando um projeto de governo por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade (Hofling, 2001), que o direito disciplinado nas leis pode vir a ser efetivado.

Essa normatização feita pelas normas de proteção internacional, pela Constituição Federal de 1988 e pelas leis infraconstitucionais é importante, pois traz consigo garantias para a eficácia do direito à educação, vinculando a atuação dos poderes públicos a partir do planejamento e da implementação de políticas públicas (*policy*) que visem a efetivá-lo e a tornar real o dever do Estado com uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade.

Partindo desses pressupostos, esta pesquisa interdisciplinar na área de Educação, Direito e Políticas Públicas é relevante para o meio socioeducacional, pois busca verificar a concretização do direito à educação básica, partindo da perspectiva de que é necessário (i) o conhecimento da atual tutela jurídica do direito à educação básica para melhor exigí-lo a

partir da formulação e implementação de *policy* e (ii) o diálogo recíproco entre essas áreas como uma possibilidade real de se buscar a eficácia das políticas públicas destinadas a implementar os direitos constitucionalmente previstos.

Para Assis (2012), esse diálogo tem ocorrido, mas, em razão de a Ciência do Direito ser, majoritariamente, entendida como fechada, e a Ciência da Educação como aberta a todo e qualquer diálogo, não resta o que fazer a não ser transportar o conhecimento de uma para outra, sem se preocupar se o diálogo é recíproco. Acredita-se que essa reciprocidade pode ocorrer na medida em que os conceitos e os princípios metodológicos próprios de cada ciência sejam incorporados à discussão como forma de ampliar, problematizar e enriquecer o debate em torno do objeto ora pesquisado, identificando e utilizando a contribuição que cada ciência pode oferecer.

O direito à educação básica, por estar fundamentado em inúmeras normas jurídicas, perpassando a esfera educacional, adquire um caráter intersetorial, sendo necessário que o pesquisador não desconsidere sua relação com todo o *corpus* normativo e com outras ciências. Não se pode mais pensar a educação, como uma política pública social, a partir de conceitos contidos somente na CRFB/1988 ou na LDBEN, quando se tem outras normas (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Código Civil (CC), por exemplo) que, direta ou indiretamente, influenciam nos limites e nas possibilidades de efetivação desse direito.

Contextualizando a assertiva acima, tem-se, por exemplo, que a CRFB/1988 e a LDBEN adjetivam a educação básica como direito social fundamental, público e subjetivo. Por sua vez, o ECA, além de conceituar criança e adolescente e reafirmar o caráter fundamental do direito à educação, assegura, com absoluta prioridade, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas para esse público. Por sua vez, o CC insere a educação como direito de personalidade, sendo intransmissível e irrenunciável, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária.

Dessa forma, se não é possível pensar a educação descolada das questões sociais, econômicas, culturais ou políticas, também não é possível pensar em políticas públicas educacionais e efetivação de direitos sem considerar a relação desses fatores e das ciências que os têm como objeto de estudo de forma sistemática, articulada e interdisciplinar.

Segundo Souza (2006), as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, fazendo com que qualquer teoria da política pública busque também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Assim, a análise das fases das políticas públicas também não pode desconsiderar essa relação com diferentes áreas, haja vista as políticas públicas serem interdisciplinares por definição, cabendo, na perspectiva de

cada campo teórico, estabelecer os pontos de contato, as condições para o diálogo interdisciplinar, de modo que as compreensões específicas possam compor um quadro mais completo, que possibilite o entendimento da realidade do Estado de forma mais profunda e mais próxima de sua complexidade (Bucci, 2008).

Concomitante a isso, é pertinente lançar luz sobre as competências e o regime de colaboração que envolvem a educação, notadamente para este estudo, o direito à educação básica, haja vista, conforme defende Ramos (2017), que a implantação de políticas públicas em um país federativo como o Brasil passa necessariamente por colocar em prática o chamado regime de colaboração entre os seus entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Identificou-se outras pesquisas realizadas que auxiliaram na consecução deste trabalho, uma vez que tratam de formulação, avaliação, implementação ou controle políticas públicas para efetivação de direitos fundamentais e trazem discussões e estratégias metodológicas que podem vir a enriquecer o objeto desta pesquisa. Tem-se, por exemplo, a tese de doutorado de Assis (2012), defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas, pesquisa interdisciplinar na área de Políticas Públicas, Direito e Educação, que ao tratar do direito à educação e diálogo entre poderes, abordou metodologias que permitem o diálogo entre essas ciências, a partir da interpretação zetética dos textos legais.

Leão (2015), em sua tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tratou do direito à saúde e sua concretização com as políticas públicas, fazendo uma análise da política nacional de atenção básica ao diabetes *mellitus* elaborada e implementada no município de Santarém-PA no período de 2003 a 2010, discutiu, entre outros temas, os papéis do direito nas políticas públicas, demonstrando que a necessidade do estudo das políticas públicas mostra-se à medida que se buscam formas de efetivação dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais.

Giachini (2016), em sua dissertação de mestrado defendida no Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná, pesquisou a efetividade da educação básica por meio das políticas públicas e da gestão democrática, concluindo que, passados mais de duas décadas da promulgação da Carta de 1988, apesar dos avanços, as políticas públicas educacionais ainda não são aptas a efetivar esse direito social de forma satisfatória, mas a realização de políticas públicas promotoras de uma educação substancial e a gestão democrática mostram-se imprescindíveis à efetivação e à qualificação da educação básica.



Goch (2017), em sua dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará (PPGE/Iced/Ufopa), apresentou um panorama da educação em Santarém e as políticas educacionais implementadas pela Secretaria Municipal no período de 2003 a 2016. Colares (2005), em sua tese de doutorado, defendida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, identificou as políticas educacionais propostas e implementadas da Secretária Municipal de Santarém no período de 1989 a 2002, bem como o processo de elaboração e as formas de realização da política educacional.

Ribeiro (2017), em sua dissertação de mestrado, defendida no PPGE/Iced/Ufopa, ao tratar sobre a relação público-privada na Amazônia e os impactos na gestão escolar do Ensino Médio em Santarém-PA, apresentando os programas e projetos de parceria público-privada em Educação, implantados a partir de 2012, e que estão impactando na gestão escolar das escolas públicas de Ensino Médio Regular da área urbana do município de Santarém-PA

Tapajós (2019), em sua dissertação de mestrado, também defendida no âmbito do PPGE/Iced/Ufopa, ao discorrer sobre o programa de fomento à educação integral no ensino médio e analisar a implantação na rede estadual do município de Santarém-PA, discutiu as políticas educacionais a partir de 1990 e, especificamente, as políticas para o ensino médio.

Sobre os desafios educacionais no contexto amazônico, é imprescindível, numa perspectiva transformadora, o conhecimento dessa diversidade, e o pensar em políticas públicas para a Amazônia implica reconhecer a complexidade que se expressa na sua vasta territorialidade (Colares, 2011). Essa complexidade nem sempre se reflete, de forma implícita ou explícita, no texto normativo, devendo, contudo, estar presente no momento de se pensar e implementar política pública.

Assim, neste estudo, levanta-se alguns questionamentos: qual a relação entre financiamento da educação e políticas públicas voltadas à efetivação do direito à educação? Qual a relação entre a previsão legal de financiamento da educação e sua aplicação no processo de implementação de políticas públicas? De que forma o financiamento da educação previsto em lei vincula o repasse dos recursos voltados a políticas públicas educacionais? De que forma o repasse dos recursos públicos à educação estão vinculados às metas dos planos de educação?

Esta pesquisa tem como questão norteadora a busca por entender de que forma o financiamento da educação garante a implementação de políticas públicas educacionais. O objetivo geral visa analisar o financiamento da educação contido no ordenamento jurídico e como ele influencia no processo de elaboração de políticas públicas educacionais voltadas à

efetivação desse direito. A partir desse objetivo geral surgiram alguns objetivos específicos: definir as bases teóricas necessárias à discussão da temática; analisar o marco normativo do direito à educação e do financiamento da educação no âmbito federal e estadual; analisar o papel das políticas públicas como instrumento de concretização de direitos.

Trata-se de pesquisa sobre política educacional com enfoque interdisciplinar, pois considera que é possível o diálogo recíproco entre Educação, Direito e Políticas Públicas, a partir de pesquisa documental (leis e documentos governamentais) e bibliográfica, a partir de uma análise descritiva e prescritiva das normas jurídicas que fundamentam o direito à educação.

O recorte temporal da pesquisa é de 2014 a 2017 considerando o início da vigência do Plano Nacional de Educação e o último ano de implementação do referido Plano cujos dados estão consolidados pelo Inep. O recorte espacial é o estado do Pará, considerando as peculiaridades e diversidade regional presentes nesta região, que impactam na oferta do Ensino Médio.

Esta pesquisa está organizada em quatro seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda seção, aborda-se os fundamentos jurídicos, nas esferas de proteção internacional e nacional, que justificam a fundamentalidade do direito à educação, sua natureza e o marco legal da política educacional brasileira, o qual assegura prevê as condições formais para o exercício do direito básico à educação, além de fixar as responsabilidades e as competências para a oferta de educação no Brasil.

Na terceira seção, trata-se do financiamento da educação básica contido na Constituição Federal de 1988 e na Constituição do Estado do Pará, com a apresentação de discussão referente à educação como direito social, bem público e o papel fundamental das políticas públicas como instrumentos para efetivação do direito à educação. Em seguida, discute-se sobre o monitoramento das metas do PNE voltadas ao Ensino Médio e ao Financiamento da Educação a partir de Relatório de Monitoramento do Inep.

Por fim, apresenta-se as considerações finais, com a análise do problema de pesquisa e dos objetivos propostos, as relações sobre direito positivado à educação, políticas públicas como instrumentos de materialização desse direito e financiamento da educação como elemento essencial para a implementação dessas políticas, bem como as projeções futuras de continuidade da pesquisa.

## **2 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A TUTELA JURÍDICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

A presente seção tem por escopo apresentar os pressupostos jurídicos que justificam a fundamentalidade do direito à educação, com os documentos referentes à esfera jurídica de proteção internacional, bem como a justiciabilidade do direito à educação básica de qualidade e para todos.

Para isso, apresenta-se a natureza jurídica do direito à educação, bem como o marco legal da política educacional brasileira, representado pela Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pelo Código Civil (CC – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) e pelo Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), o qual assegura, em atos juridicamente regulados, as condições formais para o exercício do direito básico à educação, além de fixar as responsabilidades e as competências para a oferta de educação no Brasil.

### **2.1 Natureza jurídica do direito à educação**

O direito à educação tem previsão nas três esferas jurídicas de proteção (internacional, nacional e estadual), a partir de sua relação intrínseca com o princípio da dignidade da pessoa humana. Como conceito jurídico, a educação é um direito de personalidade, decorrente da simples existência do ser humano, que tem início com o seu nascimento e apenas termina com a sua morte.

Esse direito não se refere tão somente a uma liberdade de aprendizagem (liberdade de pensamento, de expressão e de acesso à informação), mas se caracteriza como direito social, pois todos podem exigir do Estado a criação de serviços públicos para atendê-lo, tendo características de direito absoluto, intransmissível, irrenunciável e inextinguível, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o trabalho e o exercício consciente da cidadania.

Cita-se como marco internacional do direito à educação, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, que qualifica esse direito como inerente à dignidade humana e o vincula a três objetivos específicos: (1) pleno desenvolvimento da personalidade humana e fortalecimento do respeito aos direitos do ser humano e às liberdades fundamentais; (2) promoção da compreensão, da tolerância e da amizade entre todas as nações e a todos os grupos raciais e religiosos; e (3) incentivo às atividades da ONU para a manutenção da paz.

Na esfera internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948<sup>6</sup>, objetivando delinear uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, na consagração de valores básicos universais, e a partir da dignidade humana como fundamento dos direitos humanos e valor intrínseco à condição humana (PIOVESAN, 2010, p. 142), concebeu, em seu artigo XXII, que toda pessoa tem direitos sociais, econômicos e culturais indispensáveis ao livre desenvolvimento de sua personalidade. Em seu artigo 26, consagrou o direito à educação e sua orientação no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana. Em seu artigo 29, ratificou a visão holística dos direitos humanos (Machado Junior, 2003, p. 103).

O quadro 2 a seguir resume como o direito à educação está consolidado na DUDH de 1948.

**Quadro 2 – O direito à educação na DUDH de 1948**

| <b>Artigo XXII</b>   | <b>Artigo XXVI</b>   | <b>Artigo XXIX</b>  |
|--|--|---|
| Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. | 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, está baseada no mérito. | Todo ser humano tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível. |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base da DUDH/1948.

Outro importante documento no âmbito da esfera internacional de proteção jurídica da educação e tendo por princípio o da dignidade humana, é o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>7</sup> e seu Protocolo Facultativo formam, com a DUDH/1988, a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos ou instrumentos de proteção geral dos direitos humanos<sup>8</sup>. O artigo 2º desse Pacto concebe a atuação dos Estados-partes quanto à elaboração e à implementação de políticas públicas voltadas à efetivação desses direitos.

<sup>6</sup> A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 foi aprovada pela Resolução 217, na 3ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Organização das Nações Unidas (ONU), em Paris, em 10.12.1948.

<sup>7</sup> O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 19.12.1966. Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo 226, de 12.12.1991, e promulgado pelo Decreto 591, de 06.07.1992.

<sup>8</sup> Adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 19.12.1966. Aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo 226, de 12.12.1991, e promulgado pelo Decreto 591, de 06.07.1992. O Protocolo Facultativo do PIDESC é um instrumento internacional, adicional ao Pacto, que institui mecanismos de denúncia individual aos Estados pelas violações dos direitos humanos enunciadas no Pacto. Os Estados que ratificam o Protocolo Facultativo do PIDESC reconhecem a competência do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Comitê DESC, órgão de vigilância do PIDESC, para receber e examinar comunicações de violações dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Art. 2º-1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Bucci (2006, p. 7), ao discorrer sobre a positivação constitucional dos direitos sociais, defende que a introdução dos direitos sociais representa uma tormentosa questão no panorama do sistema jurídico. A realização progressiva a que alude o Pacto sugere direitos enfraquecidos, na medida em que apenas enunciados, sem condição assegurada de exercício, pois, especialmente nas sociedades com menor tradição de garantia de liberdades e mais atrasadas do ponto de vista das condições econômicas e sociais de seu povo, a introdução dos direitos sociais só faz sentido, do ponto de vista normativo, se estiver associada a um conjunto de garantias equivalente ao que permitiu que os direitos individuais se transformassem em pilar e referencial político e jurídico dos Estados democráticos modernos.

Os Estados-partes no referido Pacto, nos termos do artigo 13, parágrafo 1, reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação (i) deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade; (ii) fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; (iii) 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 (iv) promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

A educação também foi reconhecida como direito humano no âmbito da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), assinada, em 1969, pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), também denominada de Pacto de *San José da Costa Rica*<sup>9</sup>, com vigência desde 1978.

A CADH, em seu artigo 3º, determina que toda pessoa tem direito ao reconhecimento de sua personalidade jurídica, ou seja, a possibilidade de titularizar direitos e deveres. Quanto aos chamados direitos de segunda dimensão, como é o caso do direito à educação, a CADH, em seu artigo 26, não enuncia de forma específica qualquer direito econômico, social ou cultural, limitando-se a determinar aos Estados que alcancem progressivamente a plena realização desses direitos, mediante a adoção de medidas

---

<sup>9</sup>O Pacto de *San José da Costa Rica* foi ratificado pelo Brasil em 25.09.1992 e passou a ter validade no ordenamento jurídico brasileiro a partir do Decreto 678, de 6 de novembro de 1992. Com a promulgação da Emenda Constitucional número 45/2004, os tratados cujo teor trate de questões de direitos humanos passaram a vigorar de imediato e a ser equiparados às normas constitucionais, devendo ser aprovados por um quórum de três quintos dos votos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em dois turnos em cada casa.

legislativas e outras que se mostrem apropriadas. Essas medidas legislativas podem ser materializadas a partir de políticas públicas que venham a ser implementadas pelos Estados-membros.

Ainda na esfera internacional de proteção ao direito à educação, tem-se a Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>10</sup>. Em seu artigo 28, a Convenção reconhece o direito da criança à educação de forma progressiva e em igualdade de condições a partir de da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, visando desenvolver, entre outros, a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo seu potencial.

## **2.2 Tutela jurídica da educação básica na esfera federal**

O objetivo desta seção é mostrar como o direito à educação está fundamentado no ordenamento jurídico brasileiro. Para isso, analisou-se a Constituição Federal de 1988 e outras leis infraconstitucionais, a saber: o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, o Código Civil de 2002 e o Plano Nacional de Educação de 2014.

### **2.2.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

Decorridos 31 anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988)<sup>11</sup>, pode-se afirmar que sua importância decorre, dentre outros fatores, dos inúmeros direitos e garantias presentes e do contexto sociopolítico, pós- ditadura militar, em que foi discutida e aprovada.

Sua promulgação foi vista como o encerramento e transição de um período autoritário, no qual direitos sociais e políticos foram violados, para um período onde prevalecesse de fato o estado social e democrático de direito, cujos fundamentos são: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político (artigo 1º, incisos I a V, da CRFB/1988).

---

<sup>10</sup>Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 20.11.1989, com vigência a partir de 2.09.1990, a Convenção sobre os Direitos da Criança foi promulgada pelo Brasil pelo Decreto nº 99.710, de 21.11.1990.

<sup>11</sup>Para o Constitucionalista José Afonso da Silva (2011), a ordem social, como a ordem econômica, adquiriu dimensão jurídica a partir do momento em que as constituições passaram a discipliná-la sistematicamente, o que teve início com a Constituição mexicana de 1917. No Brasil, a primeira Constituição a inscrever um título sobre a ordem econômica e social foi a de 1934, sob a influência da Constituição alemã Weimar, o que continuou nas constituições posteriores.

Duarte (2007, p. 694) afirma que o acolhimento dos princípios de um Estado Social e democrático de direito pela Constituição brasileira impõe, para a concretização desse modelo, não apenas o respeito aos direitos individuais (liberdade de expressão, direito de voto, direito de ir e vir), como também a realização dos direitos sociais, de que são exemplos o direito à educação, ao trabalho, à saúde, entre outros.

A educação é reconhecida como direito fundamental de natureza social (artigo 6º da CRFB/1988)<sup>12</sup> e direito de todos (artigo 205), integrando, portanto, o catálogo dos direitos fundamentais e sujeito ao regimento jurídico de aplicabilidade imediata previsto no seu artigo 5º, § 1º. Portanto, foi-lhe atribuída a característica da universalidade. Nesse sentido, o direito à educação é entendido na perspectiva da dignidade da pessoa humana, pois não é tratado apenas como uma necessidade isolada, mas como uma forma de crescimento e evolução coletiva, dividindo espaço com tantos outros como o trabalho, a saúde, a assistência etc (Assis, 2012).

O artigo 206, incisos I a VIII, da Constituição Federal, fixa os contornos essenciais do direito fundamental à educação e as diretrizes para a elaboração de políticas públicas educacionais que visem a efetivá-lo. São elas:

- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- 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<sup>13</sup>;
- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- garantia de padrão de qualidade; e
- piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup>Adota-se a conceituação do Constitucionalista José Afonso da Silva que aborda os “direitos sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade” (Silva, 2011, p. 286-287).

<sup>13</sup>Texto modificado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

O artigo 208 estabelece como o dever do Estado com a educação, indicando as algumas garantias, entre as quais destacam-se a concepção de obrigatoriedade e gratuidade da educação básica dos quatro aos dezessete anos de idade (Art. 208, I)<sup>15</sup> e a progressiva universalização do ensino médio gratuito (Art. 208, II)<sup>16</sup>.

No referido artigo também consta a garantia de que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, posteriormente inserida no ECA, LDBEN e Constituições Estaduais. Assim, gratuidade e obrigatoriedade, pela primeira vez na Constituição, passam a ser princípios que fundamentam o direito à educação e dever do Estado (Assis, 2012).

Especificamente sobre o Ensino Médio, afirma-se que o direito à educação referente a este nível de ensino depende exclusivamente de uma interpretação do texto constitucional sob a égide do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, pois não há certeza quanto à relação 'direito x dever' quando se trata do Ensino Médio (Assis, 2012). Sobre este ponto, assevera Cury e Ferreira:

Assim, o ensino médio pode ou não ser obrigatório, pois vai depender do desenvolvimento do aluno nas séries do ensino fundamental. Vencendo-as nas etapas adequadas, completará o ensino médio aos 17 anos e assim o mesmo se torna obrigatório. Contudo, se não conseguir ultrapassar as séries do ensino fundamental, antes de completar 17 anos, não existirá a obrigatoriedade para o ensino médio. (Cury; Ferreira, 2010, p. 135).

A partir da Emenda Constitucional nº 14/1996, a Constituição brasileira definiu as competências de cada ente federativo para os níveis e etapas da educação, dando nova redação ao artigo 11, conforme quadro 3 a seguir:

**Quadro 3 – Atuação dos entes federados em matéria de educação**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>União</b>                      | 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 |
| <b>Estados e Distrito Federal</b> | Atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.  |
| <b>Municípios</b>                 | Atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.   |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base na CRFB/1988.

<sup>14</sup>Texto incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

<sup>15</sup>A idade para o acesso à educação básica era sete anos. Esse limite foi modificado pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

<sup>16</sup>Texto inserido pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.



Seguindo a premissa do regime de colaboração, a União tem a responsabilidade de coordenar a política nacional de educação e manter e organizar o sistema federal de ensino, além de exercer as funções redistributiva e supletiva, visando 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, articulando os diferentes níveis e sistemas.

Por sua vez, os estados são responsáveis pelo ensino Médio, os municípios, pela Educação Infantil, e o Ensino Fundamental é uma competência comum, ou seja, uma responsabilidade compartilhada de estados e municípios (CF, Art. 211, § 2º, 3º e 4º). O Distrito Federal, no entanto, tem as competências tanto do estado como do município (LDB, art. 10, parágrafo único)<sup>17</sup>.

Os níveis de atuação dos estados e municípios são prioritários, mas não exclusivos, e o estado pode atuar também em educação infantil e educação superior. Por sua vez, o município pode atuar no ensino médio e educação superior, desde que atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao mesmo tempo, a Constituição Federal de 1988 (Art. 211, caput) e a LDB (Art. 8º, caput) estabelecem, como estratégia de organização da educação nacional, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Logo, quanto à oferta do Ensino Fundamental, estados e municípios devem estabelecer formas de colaboração por meio da divisão proporcional de encargos, com base em dois critérios: população a ser atendida e recursos disponíveis em cada governo (LDB, Art.10, II).

Silva (2018) adverte que para assegurar direitos à população, o Estado precisa estabelecer entre seus entes um equilíbrio entre responsabilidades e capacidade de investimento que considere a respectiva arrecadação. Apesar da forte presença do texto da Constituição Federal, a atuação conjunta dos entes federados para a oferta da educação pública não se materializou em ações concretas e de maneira articulada. A definição de responsabilidades de cada um dos entes federados desequilibra sua atuação na área da educação. O governo federal tem maior poder político e, portanto, igual capacidade para definir a legislação que resultará em concentração de arrecadação a seu favor e menor grau de responsabilidade. A situação se reproduz nas outras esferas porque os governos estaduais

---

<sup>17</sup>A tutela jurídica da educação contida na LDBEN será melhor debatida na subseção 2.2.3 deste trabalho.

acumulam maior poder político em relação aos municípios. Na prática, esse cenário fragiliza o preceito do Estado Democrático que tem como fundamento central a ampliação dos direitos a toda população.

O regime de colaboração implica, portanto, na necessidade de articulação, de entendimento mútuo entre as diferentes esferas administrativas para o atendimento do direito à educação. A LDBEN estabeleceu a cada um dos sistemas (federal, estadual e municipal) responsabilidades próprias que se caracterizam em atribuições específicas, com campos de atuação definidos, as quais devem ser compartilhadas, como explica Cury (2002, p. 171):

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não-centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade, sem amordçar a diversidade. E, na forma federativa adotada pela CF/88, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, só a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país.

Sendo o município responsável por atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, deverá também atuar na elaboração e implementação de políticas públicas educacionais que visem a efetivação dessa atribuição constitucional. Um exemplo de possibilidade de elaborar uma política pública educacional é o plano municipal de educação que vai traçar as metas para a educação por um determinado período.

Contudo, na esfera municipal, diferentes atores podem atuar na elaboração de políticas públicas voltadas à educação básica. Por exemplo, o poder executivo, a partir de sua secretária de educação. O poder legislativo, a partir de sua competência legiferante. Além poder judiciário e Ministério Público, a partir do ativismo judicial. Jean Carlos Dias (2016) afirma que essa percepção parte do pressuposto de que a legitimação para a identificação de objetivos públicos caberia inicialmente aos poderes executivos e legislativos, sem qualquer intervenção do poder judiciário (não atuação como *policy-maker*).

Com a Constituição Federal, a educação passa a ser um atributo da pessoa humana, diretamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana e da cidadania, que são fundamentos da República Federativa do Brasil, cabendo ao Estado sua efetivação a partir de políticas públicas.

### 2.2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é uma lei ordinária cujo primeiro feito foi revogar o antigo Código de Menores (Lei nº 6.697/1979), cuja essência normativa estava mais associada à punição e à repressão do menor do que afirmá-lo como sujeitos de direitos que merecia a tutela do Estado. Salienta-se que muitos dos dispositivos do ECA reafirmam as normas da Constituição Federal de 1988.

Perez e Passone (2010), ao tratarem das políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil, afirmam que a emergência e consolidação das políticas sociais destinadas ao atendimento à criança e ao adolescente foram sistematizadas em dois grandes períodos: antes e depois do surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, cujo principal critério de delimitação entre esses dois períodos está alicerçado na concepção de infância e nas diretrizes implícitas em decorrência dela nos arcabouços jurídicos dos respectivos períodos.

Com a promulgação do ECA, a infância e a adolescência adquiriram *status* de sujeitos de direitos, revelando a profunda alteração representada em termos legislativos, normativos, culturais e conceituais para as diretrizes, as políticas públicas e os serviços destinados a esse público. Esse *status* ganha força com a ratificação do princípio da proteção integral destinada à criança e ao adolescente presente no ECA (Art. 1º). O referido Estatuto conceitua criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (Art. 2º).

A influência do ECA em matéria de direito à educação inicia-se na definição que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana - entre eles o direito fundamental à educação - sendo asseguradas, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de permitir o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (Art. 3º), sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

A busca da efetivação dos direitos referentes à educação, entre outros, é de responsabilidade da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público, o que deve ser feito com absoluta prioridade (Art. 4º do ECA). Para isso, o ECA assegura a

preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas (artigo 4º, parágrafo único, c).

O capítulo IV do ECA trata do direito fundamental à educação. O artigo 53 ratifica os princípios contidos no artigo 206 da CFRB/1988, afirmando que a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, sendo assegurados (incisos I a V): igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; direito de ser respeitado por seus educadores; direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; direito de organização e participação em entidades estudantis; e acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Sobre a garantia de acesso à escola pública e gratuita próxima da residência da criança ou do adolescente, Assis (2012) afirma que essa garantia adjetiva o direito à educação daqueles entre 0 e 18 anos (criança e adolescente), nos termos do artigo 2º do ECA, pois a garantia de acesso (Art. 206, I, da CFRB/1988) não se vincula a qualquer acesso, mas o qualifica: àquele próximo de sua residência. Portanto, uma leitura sistemática do artigo 206, inciso I, da Constituição Federal, do artigo 4º, inciso X, da LDBEN, e do artigo 53, inciso V, do ECA, seria: **igualdade de condições para o acesso e permanência na escola pública e gratuita próxima de sua residência**. Como afirma Assis (2012, p. 64): “A qualificação do acesso à escola, ainda que pequena, é uma demonstração da relação entre o direito à educação e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, pois caracteriza a necessidade de se pensar nas formas de efetivação do direito à educação”.

O Estado deve assegurar à criança e ao adolescente (Art. 54, incisos I a VII): ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador; e atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Sobre o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, registra-se que, igualmente como fez a Constituição Federal (Art. 208, § 1º) e, posteriormente, a LDBEN (Art. 5º), o ECA também traz essa previsão (Art. 54, § 1º). Contudo, registra-se que há uma diferença nessa previsão, haja vista o ECA definir apenas o Ensino Fundamental

como obrigatório e gratuito, quando a Constituição Federal e a LDBEN, em virtude da EC nº 59/2009 e da Lei nº 12.796/2013, respectivamente, tiveram a dicção desses dispositivos para: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade. O artigo 54, I, do ECA, precisa ter sua redação atualizada para ficar em harmonia com o texto constitucional. O quadro 4 a seguir mostra essa disparidade de previsão contidas na Constituição Federal, na LDBEN e no ECA.

**Quadro 4** – Acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo

| CRFB/1988   | ECA/1990   | LDBEN/1996   |
|---|--|--|
| <p>Art. 208, § 1º: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p> | <p>Art. 54, I: É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:</p> <p>I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;</p> | <p>Art. 4º, I: O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; e c) ensino médio. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)</p> |

**Fonte:** Elaboração própria (2019).

O artigo 86 do ECA estipula que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente será efetivada através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O artigo 87, inciso I, define, como linha de ação da política de atendimento, as políticas sociais básicas de caráter universal, onde se incluiu a educação, tendo como diretrizes (artigo 88): municipalização do atendimento; criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa, entre outras.

Com base no exposto, percebe-se a primordial importância do ECA como instrumento garantidor dos direitos das crianças e adolescentes e como indutor de políticas públicas que busquem a exigibilidade e concretização dos direitos fundamentais, entre eles, o direito à educação.

### 2.2.3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) é uma lei complementar à Constituição Federal, de âmbito nacional, decorrente da competência privativa da União em legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CRFB/1988), alcançando todos os sistemas de ensino. Trata-se neste subitem dos artigos destinados à educação básica; primeiramente, busca-se destacar o conceito de educação defendido trazido pela LDBEN:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

O artigo 1º amplia a concepção de educação contida na LDBEN ao afirmar que ela não se limita à sala de aula, mas em inúmeros outros processos formativos, dentro ou fora da escola, que contribuem para o desenvolvimento do ser humano como cidadão, haja vista tratar-se de um direito fundamental, e a forma como esse sujeito se relaciona com as outras pessoas, devendo estar vinculada ao binômio mundo do trabalho, como forma de transformação social, e à prática social. A concepção da educação como fator fundamental ao exercício da cidadania é aprofundada no artigo 3º, que trata dos princípios e fins da educação nacional, quando afirma que a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Os princípios que devem nortear o ensino, tendo como fonte o artigo 206 da CRFB/1988, estão listados nos incisos I a XII do artigo 3º da LDBEN, muito embora os amplia, haja vista alguns princípios não estejam na Constituição Federal, como, por exemplo, valorização da experiência extraescolar; vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; e consideração com a diversidade étnico-racial.

O artigo 4º da LDBEN, incisos I a X, define o dever do Estado com a educação escolar pública e como se dará sua efetivação. O Quadro 5 a seguir compara o texto original da LDB e o texto atual a partir das alterações dadas pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.

**Quadro 5 – Dever do Estado com a Educação Escolar Pública contido na LDBEN**

| Artigo 4º da LDBEN (texto original)   | Artigo 4º da LDBEN (texto alterado)  |
|---|--|
| <p>Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;</p> <p>II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;</p> <p>II - universalização do ensino médio gratuito;</p> <p>III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;</p> <p>IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;</p> <p>VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;-</p> | <p>Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:</p> <p>a) pré-escola;</p> <p>b) b) ensino fundamental;</p> <p>c) c) ensino médio;</p> <p>II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;</p> <p>III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;</p> <p>IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria;</p> <p>V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;</p> <p>VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;</p> <p>VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;</p> <p>VIII - 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;</p> <p>IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.</p> <p>X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade</p> |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base da LDBEN/1996.

O regime de colaboração para União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarem seus respectivos sistemas de ensino está presente no artigo 8º da LDBEN, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

A composição da educação básica está descrita no inciso I do artigo 21: educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Os artigos 22 a 42

da LDBEN vão tratar de todo o nível educação básica e suas etapas, fixando normas que deverão ser seguidas pelos entes federativos.

A LDBEN, em seu artigo 26, determina uma base nacional comum para currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio. Contudo, permite que se tenha uma parte diversificada, considerando as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos ou seja, que respeite a diversidade e se adeque a ela. Considerando que a LDBEN tem o papel de estabelecer regras e parâmetros de como a educação deve ser feita, o artigo 26 contradiz toda a LDBEN ao dar condições para que se possa estabelecer qualquer tipo de organização curricular de acordo com as necessidades locais e da forma como os currículos escolares refletem essa diversidade.

Sobre o Ensino Médio especificamente, ressalta-se a presença do artigo 35-A, incluído pela Lei nº 13.425/2017, que estipula a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) com definidora de direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE), nas seguintes áreas do conhecimento: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; e ciências humanas e sociais aplicadas. Inclusive, a parte diversificada dos currículos de que trata o caput do artigo 26 deverá estar harmonizada à BNCC, e ser articulada a partir dos contextos histórico, econômico, social, ambiental e cultural.

#### 2.2.4 O Código Civil (Lei nº 10.406/2002)

Os reflexos das disposições normativas contidas no Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) para a educação perpassam pelos direitos de personalidade e suas características<sup>18</sup>. Logo no artigo 1º do CC, está a afirmação de que toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil e que sua personalidade civil começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro (art. 2º), ou seja, do ente concebido, que está por nascer. O termo pessoa serve para conceituar a pessoa natural (ser humano) ou jurídica. Nesta dissertação, optou-se por sua acepção voltada à pessoa natural.

A aquisição da personalidade jurídica é um dos assuntos mais relevantes para a Teoria Geral do Direito Civil, pois dela decorrer a aptidão genérica para titularizar direitos e

---

<sup>18</sup>O Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002), em seu Capítulo II, trata dos direitos da personalidade, os quais, nos termos do artigo 11, são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária. Os direitos da personalidade são aqueles que têm por objeto os atributos físicos, psíquicos e morais da pessoa em si e em suas projeções sociais (Gagliano; Stolze, 2011, p. 180).



contrair obrigações, ou, em outras palavras, a personalidade é o atributo necessário para ser sujeito de direito (Gagliano; Stolze, 2011). É esse atributo de sujeito de direito que permite à pessoa reclamar a exigibilidade dos direitos inerentes à sua dignidade humana, como é o caso do direito à educação.

Os artigos 3º e 4º do CC determinam, respectivamente, que são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de dezesseis anos (incapacidade absoluta), e que são incapazes relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer os maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos (incapacidade relativa). No artigo 5º, está a definição de que a menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil, embora hoje muitos busquem a redução dessa menoridade, com justificativas voltadas principalmente à esfera penal, posição não compartilhada por esse pesquisador.

Seguindo essa linha de raciocínio, lembra-se que o ECA, em seu artigo 2º, conceitua criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Portanto, os institutos da incapacidade relativa e absoluta abarcam as crianças e os adolescentes e, embora o ECA vincule aos doze anos a conceituação de criança, o CC considera, ainda, os adolescentes até dezesseis anos como absolutamente incapazes, ou seja, não possuem aptidão para praticar pessoalmente os atos da vida civil. Esses atos serão praticados pelos pais, ou tutores, os quais detêm o poder familiar (Art. 1.630 do CC), que consiste, entre outras responsabilidades, em dirigir a criação e a educação dos filhos (Art. 1.634, I, do CC) e representá-los judicial e extrajudicialmente até os 16 (dezesseis) anos, nos atos da vida civil, e assisti-los, após essa idade, nos atos em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento (Art. 1.634, VII, do CC).

Esses conceitos de incapacidade refletem na esfera educacional. Ressalta-se que a CRFB/1988, a LDBEN e o ECA (com menção apenas à etapa referente ao ensino fundamental) determinam que a educação básica é obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, faixa etária que abarca os institutos da incapacidade absoluta e relativa. Constituiu dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à educação (Art. 227 da CRFB/1988).

O Estado deve assegurar esse direito através de políticas públicas educacionais voltadas à efetivação da educação básica. A sociedade financia essas políticas através do pagamento dos impostos. Os pais, por sua vez, têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores (Art. 229 da CRFB/1988), realizando a matrícula e zelando pela frequência escolar. Afinal, como já mencionado, compete aos pais, a partir do exercício do poder familiar, dirigir

a criação e a educação dos filhos (Art. 1.634, I, do CC), sendo uma das causas da perda do poder familiar deixar o filho em abandono (Art. 1.638, II, do CC). Em uma interpretação extensiva da norma, pode-se definir a premissa de que esse abandono compreende também o abandono intelectual, ou seja, quando os pais não cumprem a responsabilidade, legalmente prevista, referente à educação dos filhos, primordial para o exercício pleno da cidadania.

Outro reflexo do CC na esfera do direito à educação consiste no fato de que os direitos de personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária. Por direitos de personalidade deduz-se todos aqueles direitos que têm por objeto os atributos físicos, psíquicos e morais da pessoa em si e em suas projeções sociais (Gagliano; Stolze, 2011, p. 180).

Nesse aspecto, o direito à educação constitui um direito de personalidade. Por isso, o direito à educação está dotado das características da indisponibilidade e da irrenunciabilidade, o que significa que não pode ser cedido para outra pessoa ou ser abdicado.

A educação básica é obrigatória dos quatro aos dezessete anos e o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (Art. 208, § 2º, CRFB/1988; art. 54, § 2º, ECA, e Art. 5º, § 4º, LDBEN), podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo (Art. 5º, LDBEN).

#### 2.2.5 O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014)

A elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) é competência da União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do artigo 214 da CRFB/1988 e do artigo 9º, inciso I, da LDBEN.

O PNE, de duração decenal, tem o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O atual PNE Lei nº 13.005/2014 entrou em vigência em 25 de junho de 2014, com metas ousadas, mas necessárias à educação pública no Brasil. Ressalta-se que, da aprovação do PNE até o momento atual, o Estado brasileiro passou por situações políticas que podem influenciar na consecução das metas do Plano.

A ruptura democrática ocorrida no Brasil em 2016, com a deposição da Presidenta Dilma Rousseff, levou ao início de uma agenda governamental que, em prol do discurso pró-mercado e da necessidade de reequilibrar as contas públicas, relativiza ainda mais as políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos sociais, como é o caso da aprovação da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que estabeleceu, ao longo dos próximos 20 anos (vinte exercícios financeiros), um limite anual para as despesas primárias totais dos poderes, Ou seja, só se poderá gastar por ano o mesmo valor da despesa do ano anterior, ajustado pela inflação do período.

Com a aprovação da EC nº 95/2016, as despesas ficarão congeladas em termos reais por duas décadas, o que pode inviabilizar muitas das metas do PNE vigente e, conseqüentemente, fragilizar a democratização do direito à educação.

O quadro 6 a seguir apresenta as metas do PNE voltadas ao Ensino Médio e O Financiamento da Educação, cuja implementação será discutida na seção seguinte.

**Quadro 6** – Metas referentes ao Ensino Médio e ao Financiamento da Educação no PNE

| <b>Ensino Médio</b>  | <b>Financiamento da Educação</b>  |
|--|---|
| Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento). | 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. |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base no PNE (2014)

Cumprindo a determinação contida no § 2º, artigo 5º, do PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão vinculado ao MEC responsável por aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE, divulgou em 2016 e em maio de 2018, respectivamente, os Relatórios do 1º (2014-2016) e 2º (2018) Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE.

### **3 A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA (ENSINO MÉDIO) NO ESTADO DO PARÁ**

No âmbito do Estado do Pará, pós-processo de redemocratização, tem-se a Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989. A educação é objeto do Capítulo III (da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer), Seção I (da Educação).

Seguindo as diretrizes da CRFB/1988, a Constituição do Pará também conceitua educação como direito de todos e dever do Estado e da família, baseada nos princípios da democracia, do respeito aos direitos humanos, da liberdade de expressão, objetivando o desenvolvimento integral da pessoa, seu preparo para o exercício consciente da sua cidadania e sua qualificação para o trabalho (Art. 272).

Em matéria de competência nas etapas do ensino (Art. 274 e §§ 1º a 6º), a Constituição do Pará ratifica a atuação do Estado prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio, definindo que somente o ensino fundamental possui as características de obrigatoriedade e gratuidade, assegurada, inclusive, a oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria, mas que somente o ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. Portanto, unicamente o ensino fundamental pode ser considerado revestido pelo instituto do direito público subjetivo, uma vez que sua oferta é obrigatória e gratuita. Sobre o ensino médio, a Constituição do Pará garante a sua progressiva universalização.

Quanto aos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, além dos previstos no artigo 210 da CRFB/1988, são fixados os seguintes (Art. 277, incisos de I a VII): respeito aos valores artísticos, históricos e culturais, nacionais e regionais; consciência ecológica nacional, particularmente voltada para o ecossistema amazônico; iniciação científica; conhecimento do contexto sócio-político-econômico da Amazônia; educação para o trânsito; noções de estudos constitucionais; e noções de Direitos Humanos.

Ainda nos termos do artigo 277, §1º e §4º, a Constituição preceitua que ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas, podendo versar sobre quaisquer religiões, inclusive afro-brasileiras, estrangeiras ou indígenas. O ensino de história levará em conta, prioritariamente, as contribuições das diversas culturas e etnias para a formação do povo paraense, e o de geografia as peculiaridades locais e regionais, respeitados a carga horária e os conteúdos mínimos dispostos em lei.

No campo do financiamento da educação, a Constituição do Pará, assim como a CRFB/1988 (Art. 212) e a LDBEN (Art. 69), estipula que o Estado do Pará aplicará, no

mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, incluindo transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto à valorização dos profissionais do ensino, a partir da elaboração de planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos está prevista no artigo 273, inciso III, da Constituição Estadual. Sobre esse ponto, cabe a crítica de que até o ano de 2019 o Estado do Pará não paga o piso salarial nacional aos professores, ensejando judicialização desse direito por parte do Sindicato dos Profissionais da Educação Básica do Estado.

No PNE vigente, há uma determinação legal (Art. 8º) para que todos os entes federativos elaborem seus respectivos planos de educação e que isso ocorra de maneira participativa no prazo de um ano, contados a partir de junho de 2014. A LDBEN estabeleceu os papéis a serem desempenhados pela União, estados, municípios e escolas, também especificou os níveis e modalidades de ensino e regulou e regulamentou a estrutura e o funcionamento do ensino nacional. Dessa maneira, algumas metas presentes no PNE têm como principal agente responsável pela sua execução os estados e os municípios, ainda que em regime de colaboração entre entes federativos.

Ainda sobre a previsão de elaboração do Plano Estadual de Educação (PPE), o artigo 281 da Constituição do Pará estipula sua elaboração de duração plurianual e ajustamentos anuais, de forma integrada, articulada e harmônica com o plano nacional de educação e com os planos municipais de educação, de acordo com a política estadual de educação, devendo conter, obrigatoriamente: o programa de responsabilização progressiva do município do ensino fundamental previsto para o período e a correspondente expansão do ensino médio; o programa de expansão da rede pública de ensino; medidas concernentes à valorização e capacitação técnica e profissional dos trabalhadores em educação; medidas destinadas ao estabelecimento de modelos de ensino rural, que considerem a realidade estadual específica.

O PEE do Pará vigente foi instituído pela Lei Estadual nº 8.186, de 23 de junho de 2015, tendo validade de 2015 a 2025. O Quadro 7 a seguir traz as metas referentes ao Ensino Médio e ao Financiamento da Educação contidas no referido Plano, as quais têm relação com este trabalho.

**Quadro 7** – Metas referentes ao Ensino Médio e ao Financiamento da Educação no PEE

| Ensino Médio   | Financiamento da Educação   |
|--|---|
| Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento). | Meta 20: contribuir para 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 deste PEE e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base no PEE (2015).

As metas dos Planos Estaduais não deveriam ser as mesmas do PNE, dada a autonomia que os Estados para definir seus objetivos, tendo o PNE apenas como uma diretriz inicial. O PEE do Pará praticamente replicou metas do PNE, assumindo objetivos que, por vezes, fogem ao seu escopo de ação. Os objetivos traçados devem considerar a efetiva realidade local e os desafios que são próprios de cada contexto, tendo em vista os recursos disponíveis.

Salienta-se que, no site institucional da Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC/PA) e do Conselho Estadual de Educação (CEE/PA), não foram encontradas informações sobre a implementação e o acompanhamento da execução do PEE, em que pese, em 8 de julho de 2015, ter sido divulgada que a Seduc/PA definiu as ações de implantação do PEE<sup>19</sup>.

Esse plano de ações envolveria, em um primeiro momento, a divulgação do PEE nas unidades escolares e ainda reuniões por setores da Secretaria Adjunta de Ensino (SAEN) e nas comunidades escolares a partir de agosto de 2015, envolvendo gestores, professores e estudantes. As ações do PEE seriam monitoradas e avaliadas pela Seduc, CEE, Comissão de Educação, Cultura e Saúde da Assembleia Legislativa do Estado do Pará e Fórum Estadual de Educação, conforme prevê o artigo 3º do PEE.

Partindo do pressuposto de que o financiamento da educação garante a implementação das políticas públicas voltadas à efetivação do direito à educação, a Constituição Federal de 1988, ao definir a educação como direito social e a responsabilidade do Estado para efetivação desse direito, também previu um amparo legal para esse financiamento.

O financiamento público da educação no Brasil é tema complexo, que envolve a gestão dos entes de todas as esferas de governo, com diferentes níveis de responsabilidade. De acordo com o §1º, do Art. 211 da Constituição, cabe à União organizar o sistema federal de

<sup>19</sup> Íntegra da matéria disponível no link: <https://agenciapara.com.br/noticia/7446/>

ensino, financiar diretamente as instituições de ensino públicas federais e exercer, 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 demais entes. Consoante os §§2º e 3º do mesmo artigo, estados e Distrito Federal têm competência prioritária na oferta do ensino fundamental e do ensino médio, enquanto os municípios são responsáveis pela oferta do ensino fundamental e de educação infantil, em creches e pré-escolas.

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988). Portanto, não havia limite máximo para investimento em educação.

Ressalta-se que o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, já definia que até o 14º ano a partir da promulgação dessa Emenda Constitucional, ou seja, até 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinariam parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Contudo, a aprovação da EC nº 95/2016 impactou a esfera educacional quanto ao financiamento da educação, pois, a partir de sua aprovação, ocorreu a definição de um teto de investimento (mesmo valor da despesa do ano anterior, ajustado pela inflação do período), o que pode inviabilizar a Meta 20 (financiamento da educação) do PNE e do PEE do Estado do Pará.

### **3.1 As políticas públicas como instrumento de concretização de direitos**

A efetivação dos direitos previstos nas normas internacionais, constitucionais e infraconstitucionais brasileiras, entre os quais os direitos sociais<sup>20</sup> onde está situado o direito à

---

<sup>20</sup>Bucci (2006, p. 2-3), ao tratar da concretização dos direitos sociais, reflete que há uma razão intrinsecamente jurídica que inspira o delineamento do espaço epistemológico dessa nova figura (os direitos sociais) no direito. E essa razão relaciona-se à profunda transformação que se operou no universo jurídico do século XX, desde que as Constituições ultrapassaram os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas e passaram a tratar dos direitos fundamentais em sentido amplo, dispondo especificamente sobre os direitos sociais, os quais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais.

educação, depende da elaboração e implementação de políticas públicas (*policy*)<sup>21</sup>. As políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias, e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público, por exemplo (Bucci, 2006, p. 11). A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais (Bucci, 2006, p. 3).

Em que pese a existência de inúmeros trabalhos acadêmicos e científicos que tratam do tema políticas públicas, ainda persiste a dificuldade de se encontrar um conceito que permita sintetizá-lo. Nesse sentido, o Quadro 8 a seguir traz algumas definições sobre o termo, sem a pretensão de encontrar uma única nem a melhor definição para políticas públicas, mas objetivando levantar a diversidade teórico-conceitual que o envolve.

**Quadro 8** – Definições de políticas públicas

| <b>Autor(a)</b>    | <b>Definição de políticas públicas</b>   | <b>Ano</b> |
|--------------------|--|------------|
| MEAD               | Política pública é o campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.  | 1995       |
| LYNN               | Política pública é o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.   | 1980       |
| PETERS             | Política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.  | 1986       |
| DYE                | Política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer.   | 1984       |
| LASWELL            | Política pública perpassa por decisões e análises que implicam responder às questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.   | 1958       |
| JOBERT,<br>MULLER* | Política pública é o estado em ação. É o estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.  | 1987       |
| SOUZA              | Política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e /ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. | 2006       |
|                    | A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; a política   |            |

<sup>21</sup>Enquanto o termo *politics* se refere à atividade política em sentido amplo, o termo *policy* conota os programas governamentais (Bucci, 2006, p. 11).



|       |  |      |
|-------|--|------|
|       | pública é abrangente e não se limita a leis e regras; a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.  |      |
| BUCCI | Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. | 2006 |
| FILHO | Políticas públicas são as diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades.   | 2008 |
| ASSIS | As políticas públicas educacionais são, portanto, fruto das discussões legislativas e promulgações de suas normas, dos atos administrativos à luz das normas vigentes no ordenamento jurídico, e das decisões políticas, ficando a cargo do Poder Judiciário, juntamente com o Ministério Público, a contribuição com a efetivação da política.  | 2012 |

**Fonte:** Elaboração própria (2019).

Pela análise do quadro acima, percebe-se que o conceito de política pública perpassa pelos campos político, aqui entendido como processo de decisão e conflito de interesses, e administrativo, a partir dos projetos, programas e ações implementadas por um governo, visando solucionar problemas da sociedade.

Quanto à necessidade de elaboração e implementação de políticas públicas para a efetivação do direito à educação, registra-se que os traços característicos desse direito, como dos demais direitos sociais<sup>22</sup>, são as prestações positivas, que podem ser de duas naturezas:

<sup>22</sup>Os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional das obrigações de fazer que surgem com os direitos sociais. A necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresenta à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular, os direitos sociais. Como se sabe, os chamados direitos humanos de primeira geração, os direitos individuais, consistem em direitos de liberdade, isto é, direitos cujo exercício pelo cidadão requer que o Estado e os concidadãos se abstenham de turbar. Já os direitos sociais, ditos de segunda geração, típicos do século XX, são direitos-meio, isto é, direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração. Os direitos sociais, que englobam os direitos econômicos, sociais e culturais, foram formulados para garantir, em sua plenitude, o gozo dos direitos de primeira geração. O paradigma dos direitos sociais, que reclama prestações positivas do Estado, corresponde, em termos da ordem jurídica, ao paradigma do Estado intervencionista, de modo que o modelo teórico que se propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção na economia. Assim, não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas (Bucci, 2006, p. 4-5).

jurídica e fática. As prestações de natureza jurídica são as medidas normativas necessárias para o exercício dos direitos sociais, ao passo que as prestações de natureza fática são aquelas que demandam a distribuições de bens e a execução de serviços. As duas dimensões, interligadas, se manifestam basicamente no dever de implementar políticas públicas (Duarte, 2016, p. 100).

Nesse sentido, os pressupostos ou fundamentos jurídicos do direito à educação, apresentados no Capítulo 2 desta dissertação, são apenas os mecanismos indutores daquilo que, de fato, permite a concretização desse direito: as políticas públicas.

Embora as políticas públicas não possam ser reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam<sup>23</sup>, o fato é que se expressam em formas definidas e disciplinadas pelo direito por força do princípio da legalidade (Bucci, 2006, p. 37) que vincula toda ação administrativa à existência de prévio fundamento legal (Bucci, 2008, p. 228). As políticas públicas podem materializar o sentido das normas e efetivar direitos. Os direitos sociais dependem da elaboração e implementação de políticas públicas.

Secchi (2013, p. 2), ao conceituar política pública como uma diretriz para enfrentar um problema público, define dois elementos fundamentais para a temática: intencionalidade pública e resposta a um problema público; e outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. Nesse mesmo sentido, Lopes (2006), ao discorrer sobre os conflitos chamados coletivos, caracteriza a educação como um benefício social coletivamente fruível, cuja solução natural perpassa por uma política pública, requerendo não apenas um reconhecimento de um direito subjetivo e de um dar/entregar ou obrigar a dar/entregar alguma coisa ou alguma quantia de dinheiro, mas um fazer ou prover um serviço público (contínuo, ininterrupto, impessoal etc).

Nessa linha de entendimento, Duarte (2007), ao discorrer sobre as implicações práticas de a educação ser um direito fundamental de natureza social, pontua que

---

<sup>23</sup>Como ensina Maria Paula Dallari Bucci (2008, p. 254), um equívoco frequente é tomar como sinônimos os direitos sociais, de base constitucional, e as políticas públicas destinadas a implementá-los. A cautela que se recomenda, nesse ponto, é de tal ordem, que nem mesmo as medidas concretas de implementação do direito se pode qualificar automaticamente de política pública. Salvo duas exceções que o SUS e o Fundeb, a autora entende que a Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas. Assim, política pública não é sinônimo de direito nem pode ser reduzida a disposições jurídicas, em particular a disposições constitucionais. O ponto de partida deve ser o de que os arranjos constitucionais complexos considerados como políticas públicas são conformados pelo Direito, embora não redutíveis a ele. Também não se pode reduzir as políticas públicas às políticas sociais, pois aquelas podem ser aplicadas indistintamente a qualquer política que se revele a ação do governo como condutora das decisões que moldam a relação com o mercado e a sociedade civil.

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 etc (Duarte, 2007, p. 694).

Assim, as políticas públicas, entendidas como instrumentos que materializam o sentido das normas, são indispensáveis para a concretização do direito humano fundamental à educação básica, entre outros direitos, possibilitando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CRFB/1988, art. 205).

Com isso, é preciso fazer planos e destinar recursos financeiros à criação de acesso e permanência no ensino, além de ampliar as possibilidades existentes. As diretrizes para a elaboração de políticas públicas educacionais devem ser norteadas pelos princípios consagrados no artigo 206 da Constituição Federal. O direito à educação só se efetiva mediante o planejamento e a implementação de políticas públicas. (Duarte, 2007), cujas diretrizes para sua elaboração devem ser norteadas pelos princípios consagrados no artigo 206 da Constituição Federal de 1988<sup>24</sup>.

### **3.2 Análise do objeto**

As últimas décadas do século XX, no Brasil, foram marcadas por intensas modificações na educação brasileira, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) em 1988 e da vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996. Especificamente, no aspecto legal, houve a formulação de políticas públicas educacionais pautadas no princípio da democratização do ensino e, em contrapartida, no dever do Estado em oferecer um ensino público e gratuito a todos, com uma escola com padrão de qualidade, bem como o aumento progressivo da jornada escolar e a articulação entre escola e sociedade.

---

<sup>24</sup>Artigo 206 da CRFB/1988: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; 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.

O papel histórico do Ensino Médio, no Brasil, sua origem, suas características e qual deve ser sua contribuição para o sistema educacional é alvo de reflexão e de intensos debates. O Ensino Médio deve proporcionar uma formação geral ao indivíduo ou prepara-lo para as exigências do mercado de trabalho? Esse questionamento nos leva ao que conceituamos de “dualismo no sistema de ensino”. Demerval Saviani assim define a teoria da escola dualista:

A escola, em que pese uma aparência unitária e unificadora, é uma escola dividida em duas (e não mais que duas) grandes redes, as quais correspondem à divisão da sociedade capitalista em duas classes fundamentais: a burguesia e o proletariado. (...) Enquanto aparelho ideológico, a escola cumpre duas funções básicas: contribui para a formação da força de trabalho e para a inculcação da ideologia burguesa. Cumpre assinalar, porém, que não se trata de duas funções separadas. Pelo mecanismo das práticas escolares, a formação da força de trabalho se dá no próprio processo de inculcação ideológica (Saviani, 1987, p. 29).

Consoante a LDBEN, o Ensino Médio, etapa final da educação básica, tem como finalidades, entre outras, a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento dos estudos, a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando e o seu aprimoramento como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico”.

Entretanto, a despeito do que prevê a Lei, o Ensino Médio, atualmente, é o elo mais problemático da rede pública de educação básica, talvez pela ausência de uma gestão eficiente; o currículo parece desvinculado da realidade; há a falta de professores; os alunos demonstram defasagem de aprendizagem do Ensino Fundamental, gerando distorção idade/série, elevada reprovação, desinteresse e evasão. Enfim, parece ocorrer uma indefinição quanto à perspectiva de formação geral ou de ensino profissionalizante, a ponto de não sabermos definir qual o seu papel e, cada vez mais, registrarmos o aumento nas taxas de evasão escolar nessa etapa de formação escolar.

Segundo o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>25</sup> referente ao ano de 2017, indicador que mede a qualidade do ensino nas escolas públicas, de 2013, divulgado em 3 de setembro de 2018, a qualidade do ensino médio em nosso país está abaixo do esperado, pois nenhum estado atingiu a meta do Ideb em 2017.

---

<sup>25</sup>Conforme Inep (2018), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Ideb, é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica. Essas duas dimensões, que refletem problemas estruturais da educação básica brasileira, precisam ser aprimoradas para que o país alcance níveis educacionais compatíveis com seu potencial de desenvolvimento e para garantia do direito educacional expresso em nossa constituição federal.

A meta de melhoria do Ensino Médio, estipulada pelo MEC para o ano de 2017, era de 4,7 pontos. Contudo, o número registrado foi de 3,8<sup>26</sup>. A tabela 1 a seguir apresenta o Ideb referente ao Ensino Médio observado, referente ao período de 2007 a 2017, e as metas atingidas referentes a 2007 e 2019. Pela análise, percebe-se que as metas só foram atingidas no período de 2007 a 201.

**Tabela 1** – Ideb referente ao Ensino Médio

|                                   | Ideb Observado |      |      |      |      |      | Metas |      |      |      |      |      |      |
|-----------------------------------|----------------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|
|                                   | 2007           | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2007  | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 |
| <b>Total</b>                      | 3.5            | 3.6  | 3.7  | 3.7  | 3.7  | 3.8  | 3.4   | 3.5  | 3.7  | 3.9  | 4.3  | 4.7  | 5.0  |
| <b>Dependência Administrativa</b> |                |      |      |      |      |      |       |      |      |      |      |      |      |
| <b>Estadual</b>                   | 3.2            | 3.4  | 3.4  | 3.4  | 3.5  | 3.5  | 3.1   | 3.2  | 3.3  | 3.6  | 3.9  | 4.4  | 4.6  |
| <b>Privada</b>                    | 5.6            | 5.6  | 5.7  | 5.4  | 5.3  | 5.8  | 5.6   | 5.7  | 5.8  | 6.0  | 6.3  | 6.7  | 6.8  |
| <b>Pública</b>                    | 3.2            | 3.4  | 3.4  | 3.4  | 3.5  | 3.5  | 3.1   | 3.2  | 3.4  | 3.6  | 4.0  | 4.4  | 4.7  |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base no resultado do Ideb (2017).

A tabela 2 apresenta o Ideb referente ao Ensino Médio do estado do Pará referente ao período de 2007 a 2017, e as metas referentes a 2007 e 2019. Da análise, percebe-se que o estado do Pará não atingiu, em nenhum dos períodos avaliados a meta, o que pode indicar que a qualidade do Ensino Médio está aquém do esperado.

**Tabela 2** – Ideb referente ao Ensino Médio no Estado do Pará

|              | Ideb Observado |      |      |      |      |      | Metas |      |      |      |      |      |      |
|--------------|----------------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|
|              | 2007           | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2007  | 2009 | 2011 | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 |
| <b>Total</b> | 2.7            | 3.1  | 2.8  | 2.9  | 3.1  | 3.1  | 2.9   | 2.9  | 3.1  | 3.4  | 3.7  | 4.2  | 4.4  |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base no resultado do Ideb (2017)

Nesse sentido, é necessária uma reestruturação do Ensino Médio para adequá-lo às novas demandas do mundo do trabalho e, principalmente, às novas demandas da sociedade, a partir da construção de um currículo dinâmico, flexível e contemporâneo, centrada nos princípios da educação integral, na orientação para o exercício da cidadania, na progressão de estudos e acesso ao ensino superior e na preparação do indivíduo para uma sociedade em constantes mudanças.

O PNE vigente, em seu artigo 5º, § 2º, a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas

<sup>26</sup>Resultado do Ideb 2017 disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

estabelecidas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional.

Em 2016, o INEP divulgou o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016. Em 2018, divulgou-se o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE referente a 2018<sup>27</sup>. Os próximos relatórios serão publicados em 2020, 2022 e 2024. Serão considerados neste trabalho as informações do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE de 2018, referente às metas 3 e 20, do período de 2014 a 2017, que tratam do Ensino Médio e do Financiamento da Educação no Estado do Pará.

A Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE) preconiza a universalização do atendimento escolar à população de 15 a 17 anos, tendo estabelecido o ano de 2016 para seu alcance. Ao mesmo tempo estabelece que, até o fim da vigência do PNE, o País alcance taxa líquida de matrícula no ensino médio de 85%. A aferição do cumprimento da Meta 3 toma por base dois indicadores: (i) indicador 3A: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica; e (ii) indicador 3B: percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa.

A tabela 3 a seguir apresenta o percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica, no Brasil e no Estado do Pará, no período de 2014-2017.

**Tabela 3** - percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola

| <b>Brasil/Região/UF</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>Varição<br/>2012/2017</b> |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------------|
| <b>Brasil</b>           | 89,6%       | 90,3%       | 91,2%       | 91,3%       | 2,2                          |
| <b>Norte</b>            | 89,5%       | 89,3%       | 90,6%       | 89,9%       | 0,7                          |
| <b>Pará</b>             | 89,6%       | 89,8%       | 91,5%       | 88,5%       | -1,3                         |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base em INEP (2018).

A tabela 4 a seguir apresenta o percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica, no Brasil e no Estado do Pará, no período de 2014-2017.

<sup>27</sup>Os Relatórios de Monitoramento do PNE estão divulgados pelo INEP no seguinte endereço: <http://portal.inep.gov.br/dados/monitoramento-do-pne/relatorios-de-monitoramento>

**Tabela 4** - percentual da população de 15 a 17 anos de idade que cursava o Ensino Médio

| Brasil/Região/UF | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | Varição<br>2012/2017 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|----------------------|
| <b>Brasil</b>    | 67,2% | 68,1% | 69,8% | 70,1% | 6,2                  |
| <b>Norte</b>     | 57,7% | 58,6% | 60,5% | 61,5% | 9,3                  |
| <b>Pará</b>      | 54,0% | 53,3% | 54,8% | 56,1% | 8,5                  |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base em INEP (2018).

A tabela 5 a seguir apresenta o número de pessoas de 15 a 17 anos de idade que não frequentavam o ensino médio e não haviam concluído a educação básica no período de 2014 a 2017 no Brasil, região Norte e estado do Pará

**Tabela 5** - percentual da população de 15 a 17 anos de idade que não cursavam o Ensino Médio

| Brasil/Região/UF | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | Varição<br>2012/2017 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------|
| <b>Brasil</b>    | 3.448.117 | 3.378.425 | 3.223.487 | 3.132.083 | -781.733             |
| <b>Norte</b>     | 448.450   | 443.947   | 422.912   | 426.116   | -85.812              |
| <b>Pará</b>      | 228.153   | 234.723   | 219.900   | 232.768   | -33.641              |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base em INEP (2018).

Nos termos do Relatório de Monitoramento do PNE, o atendimento escolar da população de 15 a 17 anos de idade apresenta uma trajetória de crescimento no período analisado, chegando a 91,3% em 2017. Não obstante, a meta de universalização do atendimento dessa população até o ano de 2016 prevista no PNE não foi alcançada. O desafio o da Meta 3 quanto à universalização do atendimento dos adolescentes de 15 a 17 anos recai sobre a evasão escolar.

O Relatório estima que cerca de 900 mil adolescentes que estão fora da escola e não concluíram o ensino médio foram matriculados no início de sua trajetória escolar na idade adequada, mas sofreram percalços nessa trajetória que os impediram de permanecer até a conclusão. A um ritmo de crescimento de apenas 0,4 pontos percentuais ao ano, o Indicador 3A não deverá passar de 94% em 2024, portanto, aquém ainda do que a Meta 3 estabeleceu para o ano de 2016 (Inep, 2018).

Considerando que a Meta 3 projetada no PNE e no PEE era universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE (2024), a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento), verifica-se que a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) não se efetivou,

pois, em 2017, a matrícula líquida ajustada no ensino médio de adolescentes de 15 a 17 anos foi de 70,1%, estando ainda distante da meta de 85%. O ritmo de crescimento médio desse indicador sofreu uma queda de 1,57 p.p. para 1,24 p.p. ao ano, quando se comparam os períodos de 2004 a 2015 e 2012 a 2017 (Inep, 2018).

Assim, o Brasil chegará, no máximo, ao patamar de 80% até 2024, caso não se aumente o esforço de combate à evasão e repetência escolar, a partir de políticas públicas que reconheça, em seu processo de elaboração e implementação, a existências de desigualdades regionais, de sexo, local de residência, cor/raça e renda que impactam no indicador de matrícula líquida, refletindo as diferenças de oportunidade de sucesso na trajetória escolar entre grupos sociais e regiões

Quanto à meta 20 do PNE, que trata do a ampliação do investimento público em educação pública, que deve atingir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2019, e 10% do PIB no final da vigência do plano (2024), o Relatório de Monitoramento do PNE, ano 2018, utilizou os seguintes indicadores, tendo por base o ano de 2015: (i) indicador 20A: gasto público em educação pública em proporção ao PIB; e (ii) indicador 20B: gasto público em educação em proporção ao PIB.

O primeiro indicador refere-se ao gasto público em educação pública. O segundo é mais amplo, pois trata do gasto público em educação, conforme estabelece o rol de despesas elencadas no §4º, do art. 5º do PNE. O Quadro 9 a seguir apresenta as definições desses indicadores relacionados à Meta 20 do PNE.

**Quadro 9** – Definição dos indicadores 20A e 20B do PNE

|  |   |
|--|---|
| Indicador 20A: Gasto público em educação pública em proporção ao PIB | despesas pagas e restos a pagar pagos do Governo Federal, dos governos estaduais e do Distrito Federal (DF) e dos governos municipais durante o respectivo exercício na realização de atividades educacionais em instituições públicas de ensino e pesquisa educacional em proporção ao PIB.  |
| Indicador 20B – Gasto público em educação em proporção ao PIB        | despesas pagas e restos a pagar pagos do Governo Federal, dos governos estaduais e do DF e dos governos municipais e despesas com recursos de receitas parafiscais, durante o respectivo exercício na realização de atividades educacionais em instituições públicas de ensino e pesquisa educacional, além dos recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do Art. 213 da CF, em proporção ao PIB. |

**Fonte:** Elaboração Própria, com base em Inep (2019).



Em 2019, o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou levantamento<sup>28</sup> realizado com o objetivo de conhecer a estrutura de Financiamento da Educação no Brasil e analisar seus aspectos críticos, a fim de direcionar futuras ações de controle externo com base em critérios de materialidade, relevância e risco, nos termos do ACÓRDÃO 1656/2019 – PLENÁRIO, o qual considerou também as informações contidas no Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE produzido pelo Inep.

A tabela 6 a seguir apresenta as despesas educacionais em relação ao PIB de 2015 a 2018, com valores nominais em milhões de reais.

**Tabela 6** – Despesas educacionais em relação ao PIB de 2015 a 2018

| Ano  | PIB Nominal | % Investimento Público em Educação em relação ao PIB |
|------|-------------|--|
| 2015 | 5.995.787   | 6,31%  |
| 2016 | 6.267.205   | 6,26%  |
| 2017 | 6.553.843   | 6,10%  |
| 2018 | 6.827.586   | 5,83%  |

**Fonte:** Elaboração própria (2019), com base em TCU (2019).

Percebe-se que o percentual de investimento público em educação em relação ao PIB, recuou de 6,31% para 6,10%, no período de 2015 a 2017. O ano de 2018 não pode ser avaliado, visto que os dados de municípios não estão completos. Contudo, considerando que a Meta 20 do PNE visa ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, verifica-se que essa meta pode estar prejudicada e, conseqüentemente, pode inviabilizar as demais metas do Plano.

<sup>28</sup>A íntegra do documento pode ser acessada no link: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/repp-2019-identifica-lacunas-na-formulacao-de-17-politicas-publicas.htm>

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou o marco normativo legal do direito à educação, sua fundamentação nas esferas de proteção internacional, nacional e regional, e sua relação com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Apresentou-se, ainda, as bases teóricas, referentes a esse direito fundamental de caráter social, classificado como de segunda dimensão, o que, para ser efetivado, necessita da elaboração e da implementação de políticas públicas, aqui entendidas como a materialização dos direitos e garantias previstas em lei, as quais são indispensáveis para a concretização do direito humano fundamental à educação básica, entre outros direitos, possibilitando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, nos termos da CRFB.

Partindo-se do pressuposto de que o direito à educação se efetiva a partir de políticas públicas e que para ocorrer a implementação dessas políticas, necessita-se de recursos financeiros, trabalhou-se as metas referentes ao Ensino Médio e ao Financiamento da Educação presentes no Plano Nacional de Educação de 2014 e no Plano Estadual de Educação do Pará de 2015, analisando-se o panorama proposto para o Ensino Médio no Estado do Pará e o financiamento da Educação no período de vigência do PNE, visando verificar o andamento e cumprimento dessas metas.

Verificou-se que o número a Meta 3, que objetiva universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento), não foi alcançada e, a projeção, é que o Brasil chegará, no máximo, ao patamar de 80% até 2024. Ainda, detalhou-se, o quantitativo dessa população que não está cursando o Ensino Médio.

Quanto à meta 20, constatou-se que o investimento público em educação pública de está aquém do patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – até 2019, no mínimo, e do equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, o que pode interferir na implementação de políticas públicas voltadas à efetivação do direito à educação, referente à etapa Ensino Médio, especificamente.

Por fim, registra-se o interesse em dar continuidade dessa pesquisa em outros estudos, a fim de melhor qualificar e ampliar o objeto, dada à relevância da temática e a necessidade de se estudar a relação dialógica e interdisciplinar entre educação, direito e políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi. **Direito à educação e diálogo entre poderes**. 16 jul. 2012. 259f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília: 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394 de 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília: 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília: 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm). Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 13.005 de 2014. **Diário Oficial da União**. Brasília: 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. 2018. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6725829). Acesso em: 15 nov. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-149.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 225-260.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento**. Nuances: estudo sobre educação: Presidente Prudente, v. 17, n. 18, p.124-145, jan. dez. 2010. Anual.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 691-713, out. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. A eficácia do direito à educação a partir de seu reconhecimento como um autêntico direito fundamental de natureza social na Constituição Federal de 1988. In: BERCOVICI, Gilberto; SOUZA, Luciano Anderson; FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto (Orgs.). **Desafios dos Direitos Humanos no Século XXI**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 95-121.

FRANSEZE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 361-386.

GIACHINI, Emanuele. **Educação básica e sua efetividade por meio das políticas públicas e da gestão democrática**. 108f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho. 2016.

GOCH, Greice Jurema de Freitas. **Políticas educacionais da secretaria municipal de educação de Santarém no período de 2005 a 2016**. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará, São Paulo. 2017.

HOFLING, Eloisa. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, novembro/2001.

LEÃO, Lidiane Nascimento. **Direito à saúde e sua concretização a partir das Políticas Públicas: uma análise da política nacional de atenção básica ao diabetes mellitus elaborada e implementada no município de Santarém-PA no período de 2003 a 2010**. 218f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2015.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

PAIVA, Regina Garcia de. Direito Educacional: do fato para o Direito. In: Trindade, André (Org.). **Direito Educacional sob uma ótica sistêmica**. Curitiba: Juruá, 2010.

PARÁ. Constituição do Estado do Pará de 1989. **Diário Oficial do Estado do Pará**. Belém: 1989. Acesso em: 5 mar. 2019.

PARÁ. Conselho estadual de educação. Lei nº 6.170, de 15 de dezembro de 1998. **Diário Oficial do Estado do Pará**. Belém: 1998. Acesso em: 5 mar. 2018

PARÁ. Plano estadual de educação para o decênio 2015-2025. Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015. **Diário Oficial do Estado do Pará**. Belém: 2015. Acesso em: 5 mar. 2018.

PARÁ. Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, v. 125, n. 32913, 24 jun. 2015. p. 1-32.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 649-673, Aug. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742010000200017&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000200017&lng=en&nrm=isso)

PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, Vanuza Campos. **A Parceria Público-Privada na Amazônia: Impactos na Gestão Escolar do Ensino Médio em Santarém-Pará**. 199f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará, São Paulo. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4<sup>a</sup>. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política** / Demerval Saviani. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1987.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Editora Malheiros, São Paulo, 2013.

SOUSA, Eli Conceição de Vasconcelos Tapajós. **Programa de Fomento à Educação Integral no Ensino Médio: Análise da Implantação na Rede Estadual do Município de Santarém-PA**. 162f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará, São Paulo. 2019.

SOUZA, Celina. (2006). Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Ano VIII, n. 16, jul/dez 2006. Porto Alegre: UFRGS