



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
Área de Concentração: Ordem Jurídica Constitucional
Curso de Mestrado

NATHÁLIA LIMA PEREIRA

**DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO
BÁSICO: ESTUDO DE CASO DA META Nº 3 DO PNE BASEADO NA ABORDAGEM
EM DIREITO E POLÍTICA PÚBLICAS**

FORTALEZA

2022

NATHÁLIA LIMA PEREIRA

DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO
BÁSICO: ESTUDO DE CASO DA META Nº 3 DO PNE BASEADO NA ABORDAGEM
EM DIREITO E POLÍTICA PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito Constitucional. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- L699d Lima Pereira, Nathália.
DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO BÁSICO: : ESTUDO DE CASO DA META Nº 3 DO PNE BASEADO NA ABORDAGEM EM DIREITO E POLÍTICA PÚBLICAS / Nathália Lima Pereira. – 2022.
181 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior .
1. Direito à educação. 2. Universalização educação básica. 3. Políticas Públicas . 4. Plano Nacional de Educação. I. Título.

CDD 340

NATHÁLIA LIMA PEREIRA

DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO
BÁSICO: ESTUDO DE CASO DA META Nº 3 DO PNE BASEADO NA ABORDAGEM
EM DIREITO E POLÍTICA PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito Constitucional. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Linha de pesquisa nº 01 do PPGD-UFC: Direitos Fundamentais e Políticas Públicas.

Aprovada em: 19/12/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. André Dias Fernandes
Centro Universitário Sete de Setembro (UNI 7)

A Deus.

Aos meus pais, Artur e Fátima.

À minha irmã Débora.

Ao meu amor David.

Ao querido e nem sempre amável Dom.

AGRADECIMENTOS

Determinado provérbio africano refere que “*se quiseres ir rápido, vá sozinho, mas se quiseres ir longe, vá acompanhado*”- é esse mesmo pensamento que personifica minha trajetória acadêmica no PPGD-UFC, isso porque, embora este estudo carregue somente o meu nome, se trata de fruto também daqueles que me possibilitaram avançar em tão alto nível do saber, de modo que não poderia concluir essa etapa sem agradecê-los de forma expressa.

Ao senhor Deus, pela constante vigilância e intercessão, especialmente por me evidenciar que o seu tempo é bom, perfeito e agradável, bem como a santa virgem Maria, por sempre me recordar que a caminhada pode ser leve e feliz quando carregamos Jesus no coração, a despeito dos inúmeros percalços.

Aos meus pais, D. Maria de Fátima e Sr Artur César, que mesmo sem compreender os motivos pelos quais priorizei este projeto em detrimento do tão sonhado concurso, apoiarem o meu objetivo, me dando um lar e condições para elaborar minhas pesquisas, e, acima de tudo, terem me proporcionado oportunidades educacionais durante toda vida, oportunidades que eles mesmos não puderam usufruir diante da realidade massivamente desigual de nosso país, meu esforço é por vocês e para vocês, que eu consiga retribuir um dia com o suporte que tanto merecem.

À minha irmã Débora, parte do meu coração que habita fora de mim, pela paciência digna de um monge tibetano com a irmã primogênita, que perpassou por vários altos e baixos nesses três anos de pós-graduação – como ela mesmo menciona, eu deveria escrever uma página inteira só em seu louvor, mas tal feito não é possível, resta lhe dizer o quão fundamental foi na vitória mais feliz de minha vida até o dia de hoje.

Ao meu amor companheiro e tranquilo, David Carneiro, que divide comigo as alegrias e dificuldades da vida há mais de quatorze anos, já não me recordo do viver sem sua inteligência emocional, paciência e serenidade, o que não foi diferente neste período, seu colo e sensibilidade ao tratar uma mestrandia insegura e cheia de inquietações das mais variadas ordens foi uma constante. Obrigada, meu amor! É incrível saber que tenho o seu aconchego e afeto, melhor ainda é concluir essa fase tão significativa celebrando ao seu lado, como de costume, Você é parte desta história de sucesso.

Ao meu querido orientador, Prof. William Marques, por sua atenção e zelo na condução destes trabalho e principalmente, pela maneira solidária, respeitosa e ética com que trata os seus orientandos. Levo deste período não só um orientador, mais um amigo querido, cuja a energia boa emana em níveis máximos. Que alegria ter cruzado com os caminhos dele. Te amo, prof Will.

Aos queridos professores André Dias e Felipe Braga, pela solicitude em participar das bancas de qualificação e defesa, assim como os apontamentos valorosos que certamente tornaram está dissertação mais rica.

Ao programa de pós-graduação em Direito constitucional da Universidade Federal do Ceará, nas pessoas dos servidores Hamilton e Juliana, gratidão pela doação única.

Aos amigos que fizeram parte deste caminhar, especialmente o querido Jackson Nobre e a amiga Lislie Pontes, que ouviram atentos as minhas lamúrias e dúvidas entre 2020 a 2022, assim como as amigas do meu dia a dia: Luana, Grazzi, Cris e Mayara, que foram grande incentivadoras e entusiastas desta mestranda, desde o período de seleção até a defesa, com eles esse tarefa, por vezes, enfadonha se tornou mais leve.

À minha melhor amiga de todos os tempos, Yasmim Falcão, pelo olhar atento e preocupação constante.

À família que escolhi, os queridos “entre amigos”, em especial as amigas Cadidja, Luiza, Larissa, Sâmya, Naila, Thais e Anne, pela possibilidade de conversar abertamente sobre este período, bem ainda por todas as reuniões fora das habituais só com o intuito de me fazer desopilar! Que alegria ter vocês e partilhar a vida.

E jamais poderia esquecer, aos meus alunos do Centro de Estudos em Direito Constitucional da UFC (CEDIC), por me mostrarem quão doce e feliz pode ser a trajetória de um professor.

Ao querido tio Rinaldo, tia Ana Célia e minha primã-irmã Mirella, pelo apoio e força durante esta caminhada

À professora Maria Paula Dallari Bucci, pela oportunidade de cursar sua disciplina no PPGD-USP, em meados de 2021.

A todos que de algum modo contribuíram com a finalização deste ciclo.

“O Brasil ainda é um país endividado com sua população. Nossa cidadania educacional está longe de ser um exemplo. Convivemos com milhões de crianças fora da escola ou presentes na escola mas fora da idade apropriada.

Avançamos muito nesse Campo, mas enquanto houver uma criança sem escola ou fora da idade adequada, o direito de todos e o dever do Estado não terão se consubstanciado” (Carlos Roberto Jamil Cury, 2000, p. 569).

RESUMO

Analisa-se a política pública estabelecida na meta nº 3 do PNE sob o prisma jurídico institucional, objetivando-se perceber em que medida o arranjo normativo foi eficaz para promoção da universalização do ensino básico no país, sendo esse o principal instrumento de efetivação do direito à educação com previsão constitucional e atualmente regido pela Lei nº 13.005/2014. Para obter respostas a problematização apresentada, perpassou-se por três questionamentos específicos, os quais compõem os capítulos deste estudo. De início, analisou-se a evolução do direito à educação básica no constitucionalismo brasileiro, desde o Brasil Colônia até a Carta Cidadã de 1988; em seguida, perquiriu-se sobre a influência do Plano Nacional de Educação como política pública de Estado responsável por impulsionar a educação básica no país, sobretudo entre os jovens com faixa etária de 15 a 17 anos, público-alvo do mencionado programa de ação; e por fim, verificou-se as condições de eficácia da política assinalada, utilizando-se do quadro de referência proposto por Maria Paula Dallarri, a fim de conferir visão jurídico institucional a ação governamental. Sobre os aspectos metodológicos, quanto à coleta de dados a pesquisa é bibliográfica e documental, em relação aos objetivos, o estudo se caracteriza como descritivo, exploratório e explicativo, sendo de natureza qualitativa e quantitativa, pois pretendeu compreender o âmbito normativo no processo de implementação do programa, para tanto, foi necessário perpassar pelo viés estatístico de evolução das matrículas na rede público e ampliação do serviço público, entre os anos de 2014 a 2020, com abordagem hipotético-dedutivo de viés propositivo, detendo finalidade básica. Constatou-se que no assinalado período, ocorreram avanços significativos para implemento do programa de ação, contudo sem proporção hábil para atenuar as diversas desigualdades regionais em relação a ampliação do atendimento da rede escolar, sendo necessário a promoção de alterações no desenho institucional, a fim de conferir a meta nº 3 do PNE maior eficácia no campo social, mediante criação de mecanismos jurídicos de articulação que definam diretrizes de diálogo claros entres os entes federativos, especialmente pela instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Palavras-chave: Direito à educação. Universalização educação básica. Políticas Públicas. Plano Nacional de Educação. Meta nº 03. Paradigma jurídico-institucional.

ABSTRACT

The public policy established in goal n° 3 of the PNE is analyzed from the institutional legal point of view, aiming to understand to what extent the normative arrangement was effective in promoting the universalization of basic education in the country, which is the main instrument for the realization of the right to education with constitutional provision and currently governed by Law n° 13.005/2014. In order to obtain answers to the presented problematization, three specific questions were passed through, which make up the chapters of this study. Initially, we analyzed the evolution of the right to basic education in Brazilian constitutionalism, from Colonial Brazil to the 1988 Citizenship Charter; then, the influence of the National Education Plan was investigated as a public policy of the State responsible for promoting basic education in the country, especially among young people aged between 15 and 17 years, the target audience of the aforementioned action program; and finally, the conditions of effectiveness of the indicated policy were verified, using the frame of reference proposed by Maria Paula Dallarri, in order to give institutional legal vision to governmental action. Regarding the methodological aspects, regarding the collection of data, the research is bibliographic and documentary, in relation to the objectives, the study is characterized as descriptive, exploratory and explanatory, being of a qualitative and quantitative nature, as it intended to understand the normative scope in the implementation process of the program, for that, it was necessary to go through the statistical bias of the evolution of enrollments in the public network and expansion of the public service, between the years 2014 to 2021, with a hypothetical-deductive approach with a propositional bias, with a basic purpose. It was found that in the mentioned period, there were significant advances for the implementation of the action program, however without adequate proportion to attenuate the various regional inequalities regarding the expansion of the attendance of the school network, being necessary to promote changes in the institutional design, in order to to make goal n° 3 of the PNE more effective in the social field, through the creation of legal mechanisms of articulation that define clear guidelines for dialogue between the federative entities, especially through the institution of the National Education System (SNE).

keywords: Right to education. Universalization of basic education. Public policy. National Education Plan. Goal n° 03. Legal-institutional paradigm.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das matrículas por dependência administrativa entre os anos de 2016 a 2021	123
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matrículas/2020.....	86
Tabela 2 – Estabelecimentos/2020	88
Tabela 3 – Estabelecimentos da educação básica por Grupo de Nível Socioeconômico (NSE) – 2018	89
Tabela 4 – Matrículas na educação básica por Grupo de Nível Socioeconômico (NSE) - 2018	89
Tabela 5 Brasil indicador 3A âmbito nacional	124
Tabela 6 Brasil Indicador 3B âmbito nacional.....	126
Tabela 7 Região Norte indicador 3A.....	127
Tabela 8 Região Norte indicador 3B.....	128
Tabela 9 Região Nordeste indicador 3A.....	129
Tabela 10 Região Nordeste indicador 3B.....	130
Tabela 11 Região Sudeste indicador 3A.....	131
Tabela 12 Região Sudeste indicador 3B.....	132
Tabela 13 Região Sul indicador 3A.....	133
Tabela 14 Região Sul indicador 3B.....	134
Tabela 15 Região Sul Centro-Oeste 3A.....	134
Tabela 16 Região Sul Centro-Oeste 3B.....	135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BNCO	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CEE	Conselhos Estaduais de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CNI	Conferência Nacional da Indústria
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems)
CONSED	Conselho Nacional de Secretários da Educação
CF	Constituição Federal
CREDE	Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EMTI	Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento Educacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN/LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NSE	Nível Socioeconômico
ODM	Objetivos de desenvolvimento do novo milênio

ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PECIM	Escolas Cívicos Militares
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD- Contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio Contínua
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PNB	Produto Nacional Bruto
ProBNCC	Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular
PRONEM	Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio PRONEM
PT	Partido dos Trabalhadores
PNE	Plano Nacional de Educação
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEE	Secretaria de Educação dos Estados
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SEFOR	Superintendência das Escolas Estaduais do Ceará
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUS	Sistema Único de Saúde
TPE	Todos Pela Educação
UBES	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VAAR	Valor Aluno/Ano Resultado
VAAF	Valor Aluno/Aluno

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	19
2. O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA HISTÓRICO EVOLUTIVA.....	23
2.1 <i>A educação básica no Brasil Colônia (1549-1822)</i>	23
2.1.1 <i>A educação Jesuítica</i>	24
2.1.1.1 <i>O ensino das primeiras letras</i>	26
2.1.1.2 <i>Educação dos escravos</i>	28
2.1.2 <i>As reformas Pombalinas</i>	29
2.2 <i>As constituições de 1824 e 1891 e a educação básica enquanto direito sob o paradigma liberal</i>	30
2.2.1 <i>A Constituição de 1824 e a Educação básica e gratuita para todos os cidadãos</i>	33
2.2.2 <i>A constituição de 1891 e a competência dos estados para promover a educação básica</i>	36
2.3 <i>Os primeiros passos para o reconhecimento da educação básica enquanto direito social a partir da constituição de 1934 até o advento da república populista</i>	38
2.3.1 <i>A Constituição de 1934 e o direito ao ensino primário gratuito para todo</i>	41
2.3.3 <i>A Constituição de 1946 e a reconciliação com a política educacional universal</i> . 46	
2.4 <i>O direito ao ensino básico nas constituintes da ditadura militar e as políticas de caráter universalizante (1967/1969)</i>	49
2.5 <i>A Carta cidadã de 1988 e a consolidação do direito à educação básica enquanto direito público subjetivo exigível do estado</i>	52
2.5.1 <i>Objetivos e princípios da educação básica à luz do Texto Constitucional de 1988 e os deveres do Estado em sede de políticas públicas educacionais</i>	54
2.5.2 <i>O advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDEBN) e a previsão infraconstitucional da educação básica como direito público subjetivo</i>	57
2.5.3 <i>Renda mínima destinada a educação</i>	59

3. O COMPROMISSO COM A EFETIVAÇÃO DO ENSINO BÁSICO NO PAÍS E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE).....	60
3.1 <i>A questão da aplicabilidade do direito à educação básica à luz da doutrina da efetividade</i>	61
3.1.2 <i>A ADPF 45 e a atuação do Poder Judiciário no âmbito do direito à educação</i>	65
3.1.3 <i>Educação básica e a quebra da inercia meramente programática: atividade complexa e multidisciplinar</i>	69
3.2 <i>Políticas públicas educacionais: arranjos jurídicos institucionais voltados a resolução de problemas públicos</i>	71
3.2.2 <i>A abordagem de pesquisa em direito e políticas pública educacionais</i>	76
3.2.3 <i>Implementação de políticas educacionais e impactos no desenvolvimento socioeconômico</i>	79
3.3 <i>Plano Nacional de Educação (PNE): um plano de Estado para estabilização das políticas educacionais</i>	84
3.3.1 <i>Por dentro do PNE: estruturas e objetivos</i>	84
3.3.2 <i>Natureza do PNE: macro parâmetro nacional para implementação de políticas educacionais</i>	86
4. A META Nº 3 DO PNE E A BUSCA POR UMA VISÃO JURÍDICO – INSTITUCIONAL DO PROGRAMA DE AÇÃO.....	90
4.1 <i>O ensino básico no Brasil em números</i>	91
4.2 <i>A meta nº 3 do PNE sob o paradigma jurídico-institucional</i>	95
4.2.1 <i>Nomenclatura Oficial do Programa e Gestão governamental</i>	96
4.2.2 <i>Base Normativa</i>	97
4.2.3 <i>Desenho Jurídico – institucional</i>	98
4.2.4 <i>Agente governamentais</i>	99
4.2.4.1 <i>União</i>	100
4.2.4.2 <i>Estados</i>	102
4.2.5 <i>Agente não governamentais</i>	103
4.2.5.1 <i>Grupos de Interesse</i>	104
4.2.5.2 <i>Partidos Políticos</i>	105
4.2.5.3 <i>Meios de comunicação – Mídia</i>	106
4.2.5.4 <i>Destinatários da política pública (policytakers)</i>	106

4.2.5.5 <i>Think Thanks – Criadores de ideias</i>	107
4.2.6 <i>Mecanismos jurídicos de articulação</i>	108
4.2.6.1 <i>Mecanismos de Gestão Informacional</i>	109
4.2.6.1.1 <i>Censo Escolar da Educação Básica</i>	110
4.2.6.1.2 <i>Busca Ativa Escolar</i>	111
4.2.6.1.3 <i>Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec)</i>	112
4.2.6.2 <i>Mecanismos jurídicos de articulação estruturais</i>	112
4.2.6.2.1 <i>Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (PRONEM)</i>	113
4.2.6.2.2 <i>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</i>	113
4.2.6.2.3 <i>Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)</i>	113
4.2.6.2.4 <i>Escolas Cívico-Militares (PECIM)</i>	114
4.2.6.2.5 <i>Programa Educação em Prática</i>	115
4.2.6.2.6 <i>Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)</i>	115
4.2.6.2.7 <i>Programa Inovação Educação Conectada</i>	116
4.2.6.2.8 <i>Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)</i>	117
4.2.6.2.9 <i>Plano de Ações Articuladas (PAR)</i>	117
4.2.6.2.10 <i>Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)</i>	118
4.2.7 <i>Escala e público-alvo</i>	119
4.2.8 <i>Dimensão econômico-financeira do programa</i>	119
4.2.8.1 <i>O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb)</i>	120
4.2.8.2 <i>O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE)</i>	122
4.2.8.3 <i>Indicadores financeiros educacionais</i>	122
4.2.9 – <i>Estratégias de implantação</i>	123
4.2.10 <i>Funcionamento efetivo do programa</i>	126
4.2.10.1 <i>A meta nº 3 do PNE e o Censo Escolar entre os anos de 2014 a 2021</i>	126
4.2.10.2 <i>A meta nº 3 do PNE e o cumprimento do programa entre os anos de 2014 a 2020</i>	128
4.2.10.2.1 <i>A meta nº3 do PNE em âmbito nacional</i>	128

4.2.10.2.2 Meta nº 3 e a Região Norte.....	131
4.2.10.2.3 Meta nº 3 e a Região Nordeste.....	133
4.2.10.2.4 Meta nº 3 e a Região Sudeste.....	134
4.2.10.2.5 Meta nº 3 e a Região Sul.....	137
4.2.10.2.6 Meta nº 3 e a região Centro-Oeste.....	138
4.2.11 Aspectos críticos do desenho institucional.....	140
4.2.11.1 Obscuridade na competência supletiva da União frente ao ensino médio e ausência da criação do Sistema Nacional de Educação (SNE).....	140
4.2.11.2 Rotatividade dos órgãos de cúpula e ausência de coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento da educação.....	143
4.2.11.3 Carência de mecanismos efetivos de accountability quanto aos recursos destinados a obtenção da meta nº 3 do PNE.....	146
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS.....	164

1. INTRODUÇÃO

Paulo Freire¹ menciona que a educação sozinha não possui a aptidão de alterar a sociedade, contudo sem ela tampouco a sociedade muda, de modo que se a opção social for de caráter progressivo, estando-se a favor da vida e não da morte, da equidade e não da injustiça, do direito e não do arbítrio, da convivência com o diferente e não de sua negação, não tem-se outro destino se não a busca por sua materialização, diminuindo, assim, a distância entre o que se pronuncia e o que se faz.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 incorporou uma série de Direitos e Garantias Fundamentais, dentre estes o direito à educação, objetivando a promoção da dignidade do ser humano, a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais. Conferindo, assim, verdadeiros direitos subjetivos públicos aos indivíduos a serem efetivados pelo Estado, refutando-se o viés de que tais normas seriam meramente programáticas e destinadas a um futuro tão próximo e inalcançável.

Isso porque inócua a existência de uma carta Constitucional que assegura o pleno exercício de garantias fundamentais, se aqueles aos quais fora dirigida não detiverem condições mínimas de compreender a sua magnitude. Inferindo-se que a efetivação do direito à educação constitui medida essencial para que os indivíduos alcancem o entendimento de que são titularidades de direitos e deveres dentro da conjuntura democrática.

Entretanto, aponta o relatório da Unicef - “toda as crianças na escola em 2015: iniciativa global pelas crianças fora da escola”² – que em 2012, ao menos 3,7 milhões de crianças e adolescentes, entre 04 a 17 anos, encontravam-se fora da rede escolar no Brasil, deste quantitativo, cerca de 1,4 milhão possuíam 4 e 5 anos; 375 mil, de 6 a 10 anos; 355 mil, de 11 a 14 anos; e mais de 1,5 milhão de adolescentes tinham entre 15 e 17 anos.

Outrossim, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD-Contínua)³, referente ao ano de 2016, indica que as taxas de matrículas caem drasticamente

1 FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. Apresentação de Ana Maria Araújo Freire. Carta-prefácio de Balduino A. Andreola. São Paulo: Editora UNESP, 2000, p. 67.

2 TODAS AS CRIANÇAS NA ESCOLA EM 2015: Iniciativa Global Pelas Crianças Fora da Escola. Brasília: Unesco, 2012. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef/br_oosc_ago12.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

3 IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua: PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf. Acesso em 15

após os 14 anos de idade, de modo que apenas 69% (sessenta e nove por cento) dos indivíduos entre 15 a 19 anos e 29% (vinte e nove por cento) da população entre 20 e 24 anos frequentava alguma instituição de ensino, enquanto a proporção de pessoas com 25 anos ou mais de idade que finalizaram a educação básica obrigatória, ou seja, concluíram, no mínimo, o ensino médio, era somente de 46,1%, em 2017.

Depreende-se, assim, que o acesso à rede escolar constitui um desafio proeminente para o Estado brasileiro, sobretudo quanto a promoção do ensino médio, considerando-se que a evasão é ainda mais acentuada na faixa etária recomendada para ingresso e permanência nesta etapa da educação básica, cuja conclusão é necessária ao desenvolvimento do ser humano, assegurando-lhe a formação necessária para o exercício da cidadania e meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores (art. 22, LDB).

Objetivando alterar este panorama, a meta nº 3 do PNE tem por escopo promover a universalização do acesso à educação básica para os jovens de 15 a 17 anos, assim como a ampliação das taxas líquidas de matrícula no ensino médio, despontando como a principal política pública voltada a obtenção da equidade de oportunidades educacionais no contexto brasileiro: *“Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.”*⁴

Deste modo, a pesquisa pretende analisar as condições de eficácia jurídica da meta nº 3 do Plano Nacional de Educação (PNE), a fim de examinar em que medida o desenho jurídico-institucional do programa de ação têm contribuído na busca pela universalização do ensino básico no Brasil diante da necessidade tornar efetivo os comandos constitucionais relacionados ao direito à educação elementar, especialmente entre os jovens de 04 a 17 anos, baseando-se, para tanto, na abordagem em Direito e Políticas Públicas.

Crucial, por conseguinte, aferir se o desenho institucional do programa de ação tem sido eficaz sob perspectiva jurídica, isto é, perquirir acerca da satisfatoriedade do aparato normativo que orienta as relações e diálogos entre os entes federativos na conformação e

ago.2019.

4 ENSINO Médio: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.. Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.. 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/ensino-medio>. Acesso em: 01 ago. 2022.

implementação da política pública, verificando-se os mecanismos jurídicos de articulação que podem auxiliá-lo no melhor desenvolvimento da atividade estratégica do Estado para obtenção da finalidade almejada e meios para integrá-los de modo eficiente neste contexto.

Para isto, a pesquisa se estrutura em três etapas analíticas:

Busca-se, inicialmente, traçar o panorama do direito à educação básica no Brasil, perpassando-se pelo tratamento conferido pelas diversas constituições que vigoraram desde 1824 até o advento da carta cidadã de 1988, a fim de compreender o surgimento das desigualdades nas trajetórias educacionais do país, que culminaram nos dados estatísticos supramencionados, assim como descrever as vitórias institucionais alcançadas neste ínterim para promoção de uma sociedade isonômica.

Na sequência, aborda-se o compromisso com a efetivação do direito à educação básica no Estado Brasileiro e o papel desempenhado pelo PNE nesta conjuntura, enquanto política pública que estrutura o sistema educacional brasileiro, abordando-se conceitos básicos para compreender a dinâmica das políticas públicas como objeto da ciência jurídica e abordagem em Direito e Políticas Públicas, embora constitua matéria que comporta estudo de múltiplas áreas do conhecimento, tais como: economia, ciência política, antropologia, sociologia e gestão das políticas públicas.

Por fim, para aferir o grau de eficácia jurídica do programa de ação enunciado pela meta nº 3, pretende-se utilizar o quadro de referência de análise jurídico-institucional de políticas públicas proposto por Maria Paula Dallari Bucci no estudo: “*Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*”⁵, com o escopo de compreender em que medida o desenho normativo tem propiciado o desenvolvimento da atividade estratégica do Estado no âmbito da meta nº 3 do PNE.

Acerca dos aspectos metodológicos, quanto à coleta de dados a pesquisa é bibliográfica e documental, em relação aos objetivos, o estudo se caracteriza como descritivo, exploratório e explicativo, sendo de natureza qualitativa e quantitativa, pois pretendeu compreender o âmbito normativo no processo de implementação do programa, para tanto, foi necessário perpassar pelo viés estatístico de evolução das matrículas na rede público e

5 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Referência de uma Política Pública**: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 14 abr. 2022.

ampliação do serviço público, entre os anos de 2014 a 2020, considerando que o período de vigência do PNE se deu em 2014, com abordagem hipotético-dedutivo de viés propositivo, detendo finalidade básica.

Destaca-se, ainda, que até a conclusão da pesquisa, os dados referentes às evoluções quantitativas dos anos de 2021 e 2022 não haviam sido disponibilizados pelos institutos de pesquisa competentes, razão pela qual o recorte epistemológico da pesquisa toma com base os anos de 2014 a 2020.

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA HISTÓRICO EVOLUTIVA

Após a colonização europeia em terras brasileiras, o cenário do direito à educação básica alterou-se de forma substancial desde o prelúdio dos saberes impostos pelos portugueses aos nativos por meio da catequese, de forma que a evolução deste e suas disposições na sociedade contemporânea importam, em ocasião dos inúmeros impactos no espectro social, em objeto de inquietação nas mais diversas áreas das ciências sociais aplicadas, mormente o Direito, que anseia por compreender as origens das acentuadas desigualdades nas oportunidades educacionais.

Menciona Nelson Piletti⁶ que o estudo da história da educação é de enorme importância, porquanto permite como avaliar como tal direito foi percebido e praticado em épocas e sociedades distintas. Possibilitando, assim, aferir as práticas educativas enquanto um processo dinâmico, e por isso mesmo mutável.

À vista disto, o presente capítulo se propõe analisar a história do direito à educação no constitucionalismo brasileiro, perpassando pelas principais influências doutrinárias e pedagógicas para a promoção do ensino básico em cada período, partindo-se do Brasil Colônia até o advento da Constituição Cidadã de 1988. Pretende-se, por meio de estudo multidisciplinar, compreender o “estado da arte” quanto a configuração do Direito à Educação Básica e das políticas públicas que pretendem sua efetivação, sendo necessário fazer seu recorte histórico nos diferentes cenários do constitucionalismo brasileiro.

2.1 A educação básica no Brasil Colônia (1549-1822)

Caracteriza-se enquanto Brasil colonial, o período que compreende o início da dominação portuguesa, em meados de 1500, até a independência do país com a consolidação do Império (1822), culminando na primeira constituinte em 1824. Remonta-se a esta época, a implementação das primeiras diretrizes do ensino formal básico em território brasileiro, sob as bases assentadas pelas matrizes europeias.⁷

6 PILETTI, Nelson. **História da Educação no Brasil**. São Paulo: Ática, 1990, p. 8.

Caio Prado Júnior⁸ discorre que o sentido geral da colonização brasileira reside na viabilidade da posse efetiva do território por Portugal, que lhe permitiu a produção e fornecimento de gêneros úteis ao comércio metropolitano, os quais eram vendidos com grandes lucros no mercado europeu, o êxito deste objetivo, importou na delimitação de rigorosas restrições econômicas mediante opressão administrativa, abafando a maior parte das possibilidades do país.

Deste modo, tem-se que o período colonial foi marcado pela exploração estrangeira em terras brasileiras sem que houvesse por escopo o desenvolvimento dos povos nativos, ou a construção de um Estado-Nação com matrizes regionais propriamente ditas, sob o mesmo viés se assentava o projeto educacional, cujo protagonismo restou a cargo sobremaneira dos ditames determinados pela coroa portuguesa.

Muito embora não haja regramento sobre o direito à educação básica neste período e o intuito do presente capítulo seja percorrer a sua trajetória no constitucionalismo brasileiro, tem-se que a análise desta era, que remonta a quase trezentos anos cronológicos, é de suma relevância para a compreensão do contexto hodierno do direito em análise, especialmente para aferir as origens das acentuadas desigualdades entre as camadas sociais.

Segundo Saviani⁹ para melhor entender a educação no Brasil colonial pode-se dividir tal período em três etapas: I – Pedagogia basiliana (1549-1599); II – Consolidação dos Jesuítas (1599-1759); III – Reformas Pombalinas (1759-1808), sobressaindo-se nas duas primeiras fases, o protagonismo da Companhia de Jesus, por meio do trabalho missionário desenvolvido pelos Jesuítas, enquanto na terceira os ditames idealizados através das reformas desenvolvidas pelo Marques de Pombal.

2.1.1 A educação Jesuítica

A história da educação brasileira no período colonial não pode ser dissociada do contexto vivenciado na Europa Ocidental à época, isso porque a reforma protestante oportunizada por Martinho Lutero (1517), seguida da contrarreforma na igreja católica por

7 COSTA, Célio Juvenal; MENEZES, Sezinando. A educação no Brasil Colonial (1549-1759). In **Fundamentos históricos da educação no Brasil**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2009, p. 31.

8 PRADO JÚNIOR, Caio. **Historia Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2012, p. 48.

9 SAVIANI, Dermerval *et al.* **O Legado Educacional do Século XIX**. Campinas: Autores Associados Ltda., 2017, p. 29.

meio da convocação do Concílio de Trento (1545-1563), importaram em profundos impactos no âmbito educacional europeu e de forma consequencial, no universo colonial (América, Ásia e África), especialmente diante da adoção do catolicismo como religião oficial da corte portuguesa¹⁰.

Circunstâncias que denotam a principal razão da ingerência da companhia de Jesus¹¹ por mais de dois séculos nos ditames relacionados a educação básica no Brasil (1549-1759), instituição que possuía como objetivo central o processo de catequização dos povos nativos.

O marco pioneiro da educação institucional no Brasil ocorreu quase cinquenta anos após a data que remonta a chegada dos portugueses a terra recém-descoberta, isso porque o Brasil ficou sob o regime de Capitânicas Hereditárias de 1532 até 1549, quando então D. João III instituiu o Governo Geral e, na primeira administração deste, com Tomé de Souza, vieram Padre Manoel de Nóbrega e dois outros jesuítas que iniciaram a instrução e a catequese dos indígenas.¹²

A atuação da Companhia iniciou-se, tão logo, o implemento do processo de colonização e se deu a princípio de maneira modesta e informal, buscando-se a catequização dos gentios, nativos que não se opunham a percepção dos saberes religiosos impostos pelos portugueses, no período denominado por Brasília (1549-1599), relativo ao “brevíssimo século VXI”, conforme preconiza Saviani¹³.

Saliente-se que ao se dispor acerca da educação no Brasil Colônia aborda-se senão os valores e virtudes favorecidos aos indivíduos naquele período, bem como as condutas consideradas inadequadas, conjunto de saberes estes essenciais para o exercício da vida comum ou letrada, diante de um contexto no qual o Estado brasileiro em si não existia, predominando-se a política, a economia, a cultura portuguesa.

10 FERREIRA JÚNIOR, Amarílio. **História da Educação Brasileira**: da colônia ao séc xx. São Carlos: Ufscar, 2010, p. 17.

11 A Companhia de Jesus, ou Sociedade de Jesus, surgiu em 1534, por iniciativa de Inácio de Loyola (1491-1556). Ele e outros seis religiosos reuniram-se em uma capela em Paris e fizeram o juramento de fundar uma nova ordem religiosa. Diferentemente das outras ordens religiosas da época, a Companhia de Jesus não pretendia manter seus padres em mosteiros, isolados do mundo exterior. Além disso, e exatamente porque seus componentes não permaneceriam encerrados em mosteiros, a ordem dos jesuítas dispensava a oração e o canto em conjunto e em horas preestabelecidas. Outra característica importante é que essa Ordem religiosa se colocava diretamente sob as ordens do papa. Id. 2009, p. 32.

12 GHIRALDELLI, Paulo. **Filosofia e História da Educação Brasileira**. 2. ed. Barueri: Manole, 2009, p. 01.

13 Id. 2017, p. 29.

A estratificação social deste período remete aos povos indígenas de diversas etnias, denominados simploriamente por Tupi-Guaranis e Tapuias em ocasião de suas respectivas localizações geográficas e dialetos, bem como pelos povos de matrizes africanas, que compunham a força produtiva do período, além dos colonizadores portugueses que firmaram moradia no país¹⁴.

A educação implementada pelos jesuítas alterava-se conforme os destinatários, em consonância a organização social citada no parágrafo anterior, a qual determinava os graus de acessos e amplitude do ensino das letras, a uns mais, outros menos, de modo que a certa altura da catequese dos índios, compreenderam não ser mais necessário lecionar o “beabá”, enquanto que os colégios voltam-se sobretudo aos filhos dos colonizadores¹⁵. Para compreender o referido cenário, analisou-se as posições dos referidos atores no contexto em alusão, especialmente no que concerne ao ensino das primeiras letras e como este se desenvolveu entre os indígenas, escravos e colonizadores.

2.1.1.1 O ensino das primeiras letras

Estão entre as primeiras tarefas desempenhadas pelos jesuítas em território brasileiro a conversão e a catequese dos gentios, isto é, dos índios, bem como o ensino das primeiras letras as crianças brancas. Desses ofícios, certamente o que mais ocupou a atenção dos inicianos foi a busca pela evangelização dos nativos da terra, ante os interesses subjacentes que dependiam do êxito dessa missão.

Nelson Piletti¹⁶ menciona que “os jesuítas logo compreenderam que não seria possível converter os índios à fé católica sem, ao mesmo tempo, ensinar-lhes a leitura e a escrita. Por isso, ao lado da catequese, organizavam nas aldeias as escolas de ler e aprender, nas quais se transmitia o idioma e costumes portugueses.” De forma que, a educação proposta pelos colonizadores tinha por espoco, exclusivamente, a conversão dos índios.

Durante a fase Brasília (1549-1599), o processo de catequização dos índios se deu por meio do aldeamento dos jesuítas, que repassavam os saberes para aqueles que

14 Id. 2009, p. 39.

15 PAIVA, José Maria de. Educação jesuítica no Brasil colonial. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cyntia Greive (org.). **500 anos de educação no Brasil**. 5. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020. Cap. 2. p. 44.

16 Id. 1990, p 34.

voluntariamente desejassem recebê-lo, priorizando-se a educação das crianças, denominadas por curumins, por compreenderem que os ensinamentos transmitidos durante a infância, permeavam-se pela vida adulta¹⁷, impedindo, assim, o prolongamento da cultura indígena, haja vista que muitas das praticas dos nativos não condiziam aos preceitos estabelecido pela fé católica, a exemplo da poligamia e antropofagia.

Já no período que remonta-se a consolidação dos jesuítas (1599-1759), as práticas de bem-estar com a população indígena passaram a ser subjugadas, impondo-se forçosamente os hábitos e costumes portugueses por meio da catequese¹⁸, sendo o ensino das primeiras letras destinado, exclusivamente, para a consecução desse objetivo, depreendendo-se que o processo educacional brasileiro iniciou-se por meio de verdadeira supressão da identidade do povo nativo.

Neste ínterim foram criadas as primeiras escolas que visavam a formação de novos religiosos, mas que por ocasião do monopólio da educação pelo jesuítas, passaram a contribuir também na formação dos colonos brancos e mestiços, de forma restrita e com grandes dificuldades, sobrevivendo, assim, o primeiro plano educacional idealizado por Manoel da Nóbrega, seguido pela unificação das diretrizes pela Companhia de Jesus por meio da *Ratio Studiorum*, que consistia na padronização das etapas dos saberes ofertados em dois seguimentos, um curso básico de humanidades e filosofia seguido por lições de teologia, cuja finalização restava condicionada a uma viagem de estudos para Europa¹⁹.

Depreende-se, portanto, que a educação oportunizada pelos jesuítas pode ser caracterizada enquanto informal quando destinava-se a população nativa, cujo objetivo era se valer do ensino como verdadeiro instrumento de dominação para a obtenção de sucesso no processo de colonização e a compreensão das primeiras letras eram necessárias na medida em que facilitavam o processo de catequização, sendo formal ou erudita para a elite portuguesa ou camadas mais abastada de lá provenientes, os quais poderiam galgar o ensino secundário, a depender de suas condições financeiras.

17 CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as Crianças no Brasil Quinhentista. In_ : DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004. p.55.

18 Id. 2009, p. 37.

19 ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação e da Pedagogia**: geral e brasil. São Paulo: Moderna, 2012, p. 204.

2.1.1.2 Educação dos escravos

A educação dos escravos, de modo semelhante, ao processo que envolveu a catequização dos indígenas, se deu de maneira informal, com constante na oralidade, distante das escolas jesuíticas e até mesmo do ensino das primeiras letras por meio das missões empreendidas pela Companhia de Jesus, porquanto os saberes religiosos eram repassados a estes por meio das missas dominicais celebradas nas capelas do engenho, isto até eclosão da atividade mineradora no país²⁰.

Destaca-se que não havia estratégia na instrumentalização da educação em favor dos escravos, mormente por já serem subjugados ao trabalho forçado em terra alheia as de suas origens, deparando-se com dialetos e costumes diversos aos seus, circunstâncias que os tornavam ainda mais fragilizados diante do contexto em alusão, ao revés do interesse assíduo na catequização dos povos indígenas para a dominação do território que lhes eram pertencentes.

Não se olvida que as lições repassadas nas missas dominicais objetivavam, em menor medida, a imposição de nova identidade cultural aos escravos, que sequer podiam exercer seus respectivos credos sob pena de cometerem atos de heresia contra a fé crista católica, utilizavam-se, para tanto, de meios lúdicos como peças teatrais e linguagens acessíveis durante as homilias, que abordavam variedade de temas, relacionados especialmente a compreensão passiva do trabalho forçado por eles exercido, o qual constituía senão como meio de purificação para obtenção de redenção divina no pós-vida²¹.

Deste modo, constata-se que os primeiros delineamentos da educação básica no Brasil, remonta à utilização desta importante ferramenta como verdadeiro instrumento de dominação e submissão dos escravos, em sua maioria de matrizes africanas, assim como dos povos indígenas, conduzindo, pois, a tentativa de esvaziamento das raízes culturais e identitárias dos referidos grupos por meio da imposição da língua e preceitos religiosos dos colonizadores, conjuntura esta que os propiciou latentes desvantagens, cujos efeitos irradiam a realidade hodierna.

20 Id. 2009, p.49.

21 Id. 2020, p. 50.

2.1.2 As reformas Pombalinas

Após a expulsão dos jesuítas em 1759, o Marquês de Pombal, na condição de primeiro-ministro da corte portuguesa, suprimiu todas as escolas pertencentes à Companhia de Jesus em Portugal, bem como em seus respectivos domínios, por compreender que as intenções da entidade religiosa se opunham ao controle do governo central, no período que se remonta ao início da exploração mineratória em solo brasileiro. Para substituí-las, criou-se as denominadas aulas régias de Latim, Grego e Retórica²², contudo distante de uma estruturação lógica tal como propunha as instituições jesuíticas.²³

Buscava-se, senão, a construção de um ideal escolar útil as finalidades propostas pelo Estado português, porquanto ao revés de priorizar a expansão do ensino e a estruturação das diversas etapas do saber proporcionado de modo escasso aos discentes, pretendiam organizar o espectro de uma instituição de ensino, que antes de servir as predileções da fé católica, estivesse alinhado aos ditames da coroa, e ao mundo moderno, embebecido, em certa medida, pelos ideais iluministas²⁴.

A sobredita conjuntura foi propiciada, mormente em virtude da desnecessidade de impor os ditames relacionados a cultura, costumes e a língua dos colonizadores ao povo nativo, assim como no início da dominação europeia no território, isso porque ao tempo das reformas pombalinas, a população indígena já restava fragilizada por ocasião da miscigenação cultural forçosa.

Destaca Ghirardelli²⁵ que muito embora as supracitadas reformas tenham desestruturado o incipiente sistema de educação que vigorou durante boa parte do período colonial, tais medidas foram importantes, na medida que possibilitou a formação de respeitáveis intelectuais brasileiros, os quais sob a influência do iluminismo, exerceram um papel diferenciado na sociedade, sendo fundadores de escolas e instituições que se tornaram

22 As aulas régias eram ministradas, na maioria das vezes, na residência dos professores, os quais recebiam do Estado para tanto, consignando-se a precariedade de tal serviço. Id. 2009, p. 04.

23 Id. 1990, p. 36.

24 Preconizam Daniel Sarmento e Cláudio Pereira Neto que a ideia de Constituição, tal como a conhecemos hoje, é produto da Modernidade, sendo tributária do Iluminismo e das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Ela está profundamente associada ao constitucionalismo moderno, que preconiza a limitação jurídica do poder político, em favor dos direitos dos governados. SOUSA NETO, Cláudio Pereira de; Id. 2012, p. 149.

25 Id. 2009, p. 04.

famosa, a exemplo José Joaquim de Azeredo Coutinho²⁶ com a criação do seminário de Olinda, em 1800.

Com efeito, conclui-se que as reformas facilitadas pelo Marquês de Pombal, ainda que de modo tímido e modesto, alvitram para importância de dissociar os saberes escolares dos ensinamentos religiosos, disseminando o pensamento no corpo discente a respeito da importância de uma educação voltada para o desenvolvimento da ciência. Contudo, em razão da ausência de estruturação e diretivas concretas, a educação brasileira, ao fim do século XIX, muito embora patrocinada pelo Estado, restava muito aquém do considerado adequado, alcançando, tão somente, as camadas mais abastardas da sociedade.

2.2 As constituições de 1824 e 1891 e a educação básica enquanto direito sob o paradigma liberal

Muito embora as constituições de 1824 e 1891 traduzam formas de governo e épocas distintas, uma vez que a primeira remete ao período colonial e a segunda, a Primeira República, possuem como denominador comum, o tom meramente retórico dos dispositivos que enunciavam os direitos sociais, a exemplo da educação básica, tema de inquietação central deste estudo, isto é, não haviam diretivas concretas para efetivação do que era consubstanciado no Texto Constitucional por meio de políticas públicas, considerando-se o caráter eminentemente abstencionista do Estado. Por tais razões, optou-se por tratá-las em um mesmo tópico, considerando-se suas especificidades, estruturas e respectivos momentos históricos.

Refere Norberto Bobbio²⁷ que o Estado Liberal possui como pressuposto filosófico a concepção de que o Estado deverá ter suas funções e poderes limitados e como tal se contrapõe tanto ao Estado Absoluto quanto ao Estado Social, sendo a participação do Governo restrita as classes possuidoras, cuja escopo central é favorecer aos indivíduos vinculo estritamente necessários a uma convivência pacífica e duradoura. Para isto, preocupa-se em

26 “Merece destaque o seminário de Olinda, criado em 1798 e instalado em 1800 por Dom Azeredo Coutinho, governador interino e bispo de Pernambuco. O seminário de Olinda tornou-se centro de difusão das ideias liberais, dando especial ênfase ao estudo das matemáticas e das ciências naturais. Seus alunos e padres participaram de vários movimentos revolucionários, como a revolução pernambucana, de 1817, e a confederação do Equador, de 1824.” Id. 1990, p. 37.

27 BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 11.

salvaguardar direitos de caráter individual, a exemplo da vida, liberdade, segurança e felicidade, porquanto não há liberalismo sem individualismo.

Assinala, ainda, que o liberalismo inaugurou a formulação de Estado de Direito ao estabelecer que os poderes estatais seriam limitados pela ordem jurídica então vigente, superando-se, portanto, a figura outrora concebida do soberano com poderes irrestritos (*legibus solutos*), inerentes a constituição dos regimes monárquicos. Na mesma medida, propôs a figura de um Estado Mínimo, ao dispor que as funções do referido ente deveriam se restringir ao que previamente dispunha a lei, que, objetivava, tão somente, a proteção dos interesses individuais positivados, demonstrando seu caráter iminentemente abstencionista, em contraposição a figura de um Estado Máximo²⁸.

Menciona Paulo Bonavides²⁹ que o Estado de Direito Liberal, cujas bases se assentam mormente nas concepções preconizadas por Kant, parte do pressuposto que sua razão de ser centra-se na defesa da liberdade dos indivíduos, traduzindo-se enquanto instrumento que destina-se, unicamente, para proteção e salvaguarda desta prerrogativa. Neste contexto, o ordenamento jurídico possui caráter metafísico, neutro e abstencionista, enquanto que as funções estatais esgotam-se em uma missão de inteiro alheamento e ausência da iniciativa social.

Neste sentido, Gilberto Bercovici³⁰ pontua o paralelo formulado por Maurizio Fioravante, ao dispor que a partir das revoluções do século XVIII, estabeleceu-se dois tipos fundamentais de constituições: a “*costituzione indirizzo*”, que centra esforços na construção de uma sociedade mais justa por meio da integração e atividade conjunta dos poderes públicos e cidadãos e “*costituzione garanzia*”, a qual funda-se em um governo limitado, deixando os cidadãos e os governantes o poder de definir livremente seus próprios fins de determinada estrutura institucional mínima.

Discorre, assim, que não por acaso o Estado Liberal, que busca a estabilidade por intermédio da valorização superestimada da liberdade como segurança, essencial para a sociedade de mercado, valeu-se da “*costituzione garanzia*”, concebendo-se o

28 Id. 2000, p. 07.

29 BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 41.

30 BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 168.

constitucionalismo como limitação do poder e instrumento de combate do sufrágio universal e da democracia³¹.

Apesar do prospecto brasileiro não ter perpassado por uma fase inteiramente baseada pelos elementos de identificação do Estado Liberal clássico, a teor das características trazidas por Bobbio, Bonavides e Bercovici, tem-se que as constituições de 1824 e 1891, foram sobejamente influenciadas por tais ideais, ensejando verdadeira espécie de modelo liberal sincrético marcado por latentes paradoxos, ponderando-se a importância destas para a ascensão da concepção de governabilidade que culminou no período republicano e o advento de reformas substantivas no que diz respeito ao direito à educação.

A Carta Imperial de 1824 inaugurou o desenvolvimento político-institucional do Brasil como Estado-Nação independente, com forte inspiração nas matrizes constitucionais francesa e inglesa³², as quais traduziam o pensamento do Estado Liberal burguês, oriundas das revoluções ocorridas no período, sufragada, de certo, pelo autoritarismo imperial, com a instauração do poder moderador, que atuava no exercício precípua do controle dos demais poderes, sendo o órgão político mais influente do império, mediante desvirtuamento do idealizado por Benjamin Constant³³.

A Constituição de 1891 refletiu forte influência do constitucionalismo estadunidense, consagrando a república e o Estado laico, assim como um sistema presidencialista assentado nas bases do pacto federativo, mediante separação de poderes rígida. Garantiu, de forma geral, os direitos individuais de liberdade, propriedade clássicos e os direitos políticos, continha, ainda, previsões programáticas no sentido de que o Estado deveria animar o desenvolvimento das letras, artes e ciências³⁴.

2.2 1. A Constituição de 1824 e a Educação básica e gratuita para todos os cidadãos

A Constituição de 1824 estabeleceu a instrução primária e gratuita para todos os cidadãos enquanto instrumento para garantir a inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos, os quais detinham por base promover a liberdade, a segurança individual, e a propriedade,

31 Id. 2013, p. 168.

32 BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 369.

33 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017, p. 251.

34 BARCELOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense 2020, p. 84.

restando aos colégios a incumbência de lecionar ciências, belas letras e artes (art. 179, *caput* e inc. XXXII e XXXIII)³⁵.

O conceito de cidadão estava restrito aos indivíduos que se enquadravam no art. 6º do referido diploma³⁶, excluindo-se, conseqüentemente, os escravos, tidos como mercadorias, os quais permaneciam aquém da referida classificação, portanto, sem qualquer amparo legislativo, que mesmo de cunho retórico e abstencionista, já desenhava os contornos institucionais do Estado, visando senão a proteção dos direitos individuais da classe dominante.

Percebe-se que o reconhecimento constitucional a educação básica estava intrinsecamente associado ao fomento dos direitos civis de primeira geração, especialmente aqueles relacionados a liberdade e a propriedade, condicionado, ainda, a comprovação da condição de cidadão previamente definida pelo texto. Não havia, por conseguinte, a concepção do desenvolvimento do ensino como meio de fortalecimento do corpo social e destinada a todos indivíduos de modo indiscriminado.

Divisa-se que o papel e lugar do Estado eram necessariamente relativizados, sendo não apenas muito pequeno e pulverizado, mas também, tido como pernicioso e desfavorável, especialmente quanto aos aspectos educacionais, que, em tese, seriam de incumbência das próprias famílias com o auxílio indissociável da Igreja Católica, considerando que Estado confessional era a base da Constituição de 1824, a qual reconhecia o catolicismo como religião oficial³⁷. Neste cenário, a escola não possuía um lugar social de destaque, que só fora alcançado, paulatinamente, nas décadas subsequentes.

O ensino no Império foi estruturado em três níveis: primário, secundário e superior, o primário consistia na escola de ler e escrever, que ganhou um incentivo da Corte e aumentou

35 XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.

36 Art. 6. São Cidadãos Brasileiros: I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação. II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio. III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil. IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuacão da sua residencia. V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação.

37 FARIA FILHO, Luciano Mendes de. Instrução elementar no século XIX. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cyntia Greive (org.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2020. p. 136-150.

suas disciplinas de modo considerável. O secundário se manteve dentro do esquema das aulas régias, assim como no período colonial, diferenciando-se na medida em que recebeu várias novas matérias³⁸, ambos compunham a educação básica da época, que não possuíam caráter seriado, de modo que a para o ingresso na modalidade secundária não era necessário ter concluído o saber primário.

Remonta-se a esta época a tentativa de implementação do controverso método Lancaster, mutuo ou monitorial, em que o professor ensinava a lição a um grupo de meninos mais amadurecidos e com saberes já aflorados, geralmente os soldados da corte imperial, que permaneciam na obrigação de repassar tais lições a outros pequenos grupos de alunos, assim, um professor poderia instruir algumas centenas de crianças³⁹.

Outrossim, muito embora o ensino primário tenha sido deixado a cargo das províncias, por força de um ato Adicional à Constituição do Império, promulgado em 1834, a corte manteve a centralização da competência da coroa para dispor sobre os ditames orçamentários relacionados ao incentivo deste, de modo que todas as temáticas relacionadas as escolas, incluindo-se as autorizações para se ensinar e as nomeações dos professores, perpassavam por sua aprovação⁴⁰.

Por conseguinte, como evidência da desídia no que diz respeito ao implemento da educação básica neste período, aponta Josephina Chaia⁴¹, que nos quarenta e nove correspondentes ao segundo Império, entre 1840 e 1888, a média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinando-se, para a instrução primária e secundária, a média de 0,47%.

Menciona Nelson Piletti⁴² que o período colonial constituiu-se enquanto verdadeiro “Paraíso da Elites”, isso porque com a vinda da família real para o Brasil (1808) e o posterior advento da independência (1822), a preocupação central do governo, no que diz respeito a

38 Id. 1990, p. 05.

39 CASTANHA, André Paulo. **A INTRODUÇÃO DO MÉTODO LANCASTER NO BRASIL: história e historiografia**. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012, Caxias do Sul. Anais [...]. Caxias do Sul: Ucs, 2012. p. 1-16. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1257/12>. Acesso em: 10 maio 2021.

40 CHIZZOTTI, Antônio. A constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, Osmar et al (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados Ltda., 2014. p. 51

41 CHAIA, Josephina. **Financiamento escolar no Segundo Império**. Marília: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília, 1965.

42 Id. 1990, p. 41

educação, passou a ser a formação das elites dirigentes do país. De maneira que, ao invés de centrar esforços para construir um sistema nacional de ensino, integrado em seus graus e modalidades, o intento foi de criar algumas escolas superiores, e regulamentar a via de acesso aos cursos ofertados, por meio do ensino secundário e exames específicos de ingresso.

Sobre a necessidade de operar reformas no prospecto em menção, discorre Ruy Barbosa⁴³:

Uma reforma radical do ensino público é a primeira de todas as necessidades da pátria, amesquinhada pelo desprezo da cultura científica e pela insigne educação do povo. Sob esta invocação conservadores e liberais, no Brasil, podem reunir-se em um terreno neutro: o de uma reforma que não transija com a rotina. Num país onde o ensino não existe, quem disser que é “conservador em matéria de ensino” volve as costas para o futuro, e desposa os interesses da ignorância. É preciso criar tudo; porquanto o que aí está, salvo raríssimas exceções, e quase todas no ensino superior, constitui uma perfeita humilhação nacional.

Ao fim do Império, o país possuía uma população de quase 14 milhões de habitantes, dos quais 85% destes analfabetos⁴⁴, enquanto que cerca de 300 mil pessoas encontravam-se matriculados em escolas primárias e secundárias, menos de 15% dos indivíduos em idade escolar⁴⁵, o reflexo do descompromisso estatal com a educação manifesta-se ainda hoje, consoante se perceberá no decorrer deste estudo.

Depreende-se, portanto, que foram várias as características negativas em relação ao ensino brasileiro que se fixaram a partir dos anos de Colônia e Império, as quais tornaram-se grandes problemas nas décadas subsequentes. Essas características, salvo em um caso ou outro, permaneceram durante muitos anos como as marcas do que pode-se denominar como problemas da educação no Brasil, sobretudo no que diz respeito ao caráter segregador do acesso ao ensino básico, que como visto, era destinado para uma minoria elitizada, sendo a ordem jurídica constitucional conivente com tal prospecto.

2.2.2 A constituição de 1891 e a competência dos estados para promover a educação básica

43 BRASIL. Maria Cristina Gomes Machado. Ministério da Educação. **Rui Barbosa**. Recife: Massangana, 2010. (Coleção educadores MEC), p. 82.

44 Id. 1990, p. 49.

45 GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Editora, 2000, p. 26.

Este período da história do Brasil, que se estende entre 1889 a 1930, comumente denominado Primeira República, República Velha, República Oligárquica, República dos Coronéis ou República do Café, é caracterizado pela transição do regime político sem a necessária correspondência quanto à alteração das relações sociais herdadas do período anterior, na medida em que, o poder político continua concentrado nas mãos dos grandes latifundiários, agora representados pelos cafeicultores paulistas e pecuaristas mineiros e pela elite rural tradicional, da qual se originam a figura dos “coronéis”, que conservam o ranço das relações políticas herdadas do Império⁴⁶.

Sob esta perspectiva, a Constituição de 1891 inaugurou o ensino o laico nos estabelecimentos públicos, dissociando o saber da religião católica outrora imposta no período colonial e imperial (art. 72, §6º)⁴⁷. Enunciou, ainda, a competência dual no que concerne a educação básica, de modo que era atribuição, não privativa, do Congresso Nacional estimular no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, por meio da criação de instituições de ensino superior e secundário (art. 35, alínea 2º)⁴⁸, estando aos Estados o encargo residual de prover a educação primária.

Segundo a dualidade de sistemas, o ensino primário, permaneceu sob a responsabilidade quase que exclusiva dos Estados, alguns destes detinham melhores condições de propiciar tal serviço, operando reformas internas no sistema de ensino, a exemplo do Rio de Janeiro, influenciado pelas ideias de Fernando Azevedo, que propunha a extensão do ensino a todos quantos pudessem frequentá-lo e articulação deste em diferentes níveis e modalidades, em detrimento de outras unidades federativas que não desfrutavam de tal estrutura⁴⁹, circunstâncias que conduziram a desigualdades regionais.

Darcy Ribeiro⁵⁰ pondera que a autonomia dos Estados, de que a primeira República se fez tão zelosa, explica-se pelo esforço continuado da elite cafeicultora e coronelista de tudo submeter aos seus prévios interesses. Neste cenário, os problemas do bem público,

46 SOUSA, Miriam Santos de. **História Da Educação Brasileira**. São Luís: Ufma/Nead, 2012, p.65.

47 Art. 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

48 Art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais; 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;

49 Id. 1990, p. 63.

50 RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Global, 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com/read/455749442/O-Povo-Brasileiro-A-Formacao-e-o-Sentido-do-Brasil#>. Acesso em: 10 maio 2021, p. 449-451.

relacionados a justiça, o acesso à terra, a educação básica, aos direitos dos trabalhadores eram debatidos assim como a democracia, a liberdade e a igualdade. Isto é, como meros temas de retórica parlamentar.

Neste cenário, a classe média usufruía das poucas vagas ofertadas em instituições públicas de ensino, cuja articulação e estruturação, como visto, alteravam-se consoante a legislação do respectivo Estado, enquanto que as camadas mais afortunadas permaneciam sob os ditames dos preceptores e dos ensinamentos religiosos em suas residências, com a expectativa de alcançar o ensino superior após o implemento dos saberes básicos, os mais pobre, que formavam a maior parcela da população, composta por imigrantes, escravos recém-libertos e nativos, permaneciam a margem de tal processo⁵¹.

Decerto que havia um fervor social pelos intelectuais da época sobre a concepção de renovar o precário sistema escolar em vigor, movimento denominado por escola nova, que somente conseguiu solidificar alguns de seus fundamentos após a revolução de 1930, cujo principio essencial, consoante refere Lourenço Filho⁵², baseava-se nas possibilidades de um desenvolvimento intelectual e moral dos indivíduos, como resultado da igualdade de oportunidade educacionais, a serem favorecido a todos sem distinções.

Depreende-se, portanto, que a despeito do Texto Constitucional em referência ter sido o primeiro editado em tempos republicanos, nada dispôs sobre o direito a educação básica propriamente dito, nem mesmo como deveria ser concretizado perante o corpo social, relegando tais funções aos Estados, mediante verdadeira desorganização institucional.

Isso porque, não constavam dentre seus objetivos centrais a concretização de prerrogativas desta ordem, mas, tão somente, o intento pela perpetuação da ordem política que recém-chegara ao poder, sobretudo, por não ter sido o advento da república fruto de um movimento de caráter popular. Circunstâncias que denotam grande frustração em razão da continuidade de políticas abstencionistas e dissociadas com realidade social, despontando enquanto fator preponderante para o incremento das desigualdades que perduram até a atualidade.

51 Id. 2012, p. 524.

52 LOURENÇO FILHO, Manuel Bergström. **Introdução Ao Estudo Da Escola Nova**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2002, p. 246.

2.3 Os primeiros passos para o reconhecimento da educação básica enquanto direito social a partir da constituição de 1934 até o advento da república populista

Como visto, ao fim da Primeira República, não vislumbrou-se avanços significativos no que concerne ao amparo e efetivação do direito à educação básica, especialmente quando comparado a época do Império, considerando-se que este sequer detinha formato de um Direito Social a ser concretizado pelo Estado por meio de ações integradas e estratégicas, isso porque o Governo Federal mantinha-se inerte no que dizia respeito a promoção do ensino primário, que permanecia sob a responsabilidade dos escassos recursos dos Estados, marcado por um ensino secundário não seriado e irregular.

Diante deste cenário, os anos iniciais da década de 1930, refletiram uma verdadeira ebulição ideológica, que culminou na revolução constitucionalista de 1932, com o posterior advento da carta magna em 1934, considera-se este o momento que marca a introdução do constitucionalismo social no Brasil⁵³, porquanto a ordem jurídica passou a salvaguardar novos princípios, outrora esquecidos, os quais consagravam fundamentos relacionados a dignidade humana com relevância para o aspecto comunitário.

Bonavides⁵⁴ refere que a Constituição de 1934, com forte inspiração no constitucionalismo alemão de Weimariano (1919), foi decisiva para que o estado brasileiro, ainda que formalmente, estabelecesse o reconhecimento acerca da essencialidade dos direitos sociais para a coletividade, formulando precocemente um modelo fascinante de estado de Bem-estar Social (*welfare state*⁵⁵) associado a formas democráticas, cujo primado reside na síntese da compreensão do homem como ser integrante da sociedade em processo mútuo e integrativo, homem-pessoa, e não mais submergido em suas individualidades, homem-indivíduo.

A configuração de estado trazida a partir da constituinte de 1932, possui como paradigma de que não há desenvolvimento quando parcela significativa da população resta a

53 Id. 2017, p. 258.

54 Id.2018, p. 378

55 Por Welfare State ou Estado-social entende-se como a introdução dentre as funções do escopo estatal a introdução de um conjunto de políticas sociais que afetam as condições básicas de vida da população e a sua reprodução integra o núcleo do sistema de proteção social. DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (org.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 273.

margem do usufruto de direitos políticos e relacionados a liberdade⁵⁶, porquanto lhes faltam condições hábeis para esse exercício, em virtude das desigualdades sociais sedimentadas ao longo da formação do estado brasileiro, circunstância que certamente favoreceram as fortes instabilidades políticas ocorridas no período, reputando-se como saída viável, a condecoração de direitos que fomentassem a igualdade.

Os direitos sociais voltam-se, portanto, a atenuar desigualdades reais entre os cidadãos, por tal motivo, devem ser patrocinados pelo estado em virtude de sua função reguladora para intervir na problemática dos status formal em contraponto a real situação de classe dos indivíduos perante a sociedade, conquanto as contradições latentes entre o plano formal e material, decerto demandam a interferência estatal hábil para equilibrar expectativas e igualdade de inclusão.

Depreende-se, assim, que os direitos sociais surgem a partir do anseio de determinar um mínimo de igualdade, atentando para desigualdade econômica e especialmente, de oportunidades com função integrativa. Em dissonância às concepções isoladas de direitos de civis, que possuíam como pressuposto igualar as pessoas pela viabilidade de exercerem liberdades comuns, assim como os direitos políticos, baseados na prerrogativa de igualdade em participar na escolha do governo, ambas sob o estreito do formalismo e dissociadas das diversas estratificações que compunham a sociedade.

Célia Lessa Kerstenetsky⁵⁷ discorre que a história da constituição de um estado do bem-estar no Brasil se inicia no primeiro governo Vargas (1930-1945) e que no período assinalado, sobreveio a primeira das três ondas de inovações institucionais e difusão de direitos sociais pelas quais o país já perpassou, denominado por bem-estar corporativo, ante a estigmatização daqueles comprovadamente necessitados das medidas de assistência social, mediante latente dualismo social com pouca expressividade das nas políticas nacionais relacionadas a saúde, educação e saneamento básico⁵⁸.

56 Tidos como direitos fundamentais de primeira dimensão, relacionados a liberdade e a propriedade, assim como classifica a teoria apresentada por Paulo Bonavides, explanado no item 2.2 deste estudo.

57 KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado de bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social do muno. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 189.

58 Celia Lessa Kerstenetsky refere que as ondas subsequentes são denominadas por universalismo básico (1964-1894) e universalismos estendido pós constituição de 1988. Id. 2012, p.188. Configurações que serão melhores analisadas nos tópicos 1.4 e 1.5.

Em oposição à concepção de constituição garantia, trazida nas constituintes de 1824 e 1891, conforme abordado no tópico 1.2 deste estudo, as cartas de 1934 e 1946, inauguraram um modelo de constitucionalismo dirigente no país⁵⁹, que baseia-se senão na crença de que a Constituição deve aspirar a transformação num plano global, que determina tarefas, estabelece programas e define fins para o Estado e para a sociedade.

Canotilho⁶⁰ destaca que no caso brasileiro, a dimensão política da constituição dirigente, possui uma força sugestiva considerável, especialmente quando associada a noção de intervenção estatal, isto é com a percepção da estatalidade associada ao projeto de modernidade política tardia, que responde a três espécies de violências institucionalizadas, relacionadas à falta de segurança e liberdade, a desigualdade política e a pobreza, tratando-se, assim, de uma síntese político constitucional.

A despeito da inclusão de dispositivos que previam o reconhecimento de direitos sociais e a adoção de um modelo de constituição dirigente, a referida configuração de Estado, em ocasião de abalos ideológicos e pressões de interesses contraditórios ou ultrajantes, perpassou por dificuldades na esfera objetiva das concretizações, de modo que a fruição de tais prerrogativas por muito se constituiu enquanto verdadeira utopia, circunstâncias que caracterizam tal íterim enquanto um estado social de constituições programáticas.

Isso porque o surgimento desta nova ordem de pensamento e de direitos, ainda que com anseio pelo aspecto social, foi sobretudo proveniente dos embates ideológicos das fações das elites dominantes do período, representadas pelo conservadorismo latifundiário e o modernismo proposto pelos que pretendiam a implementação do capitalismo industrial no país⁶¹, não tratando-se, por conseguinte, de um construto de reivindicações populares e com origem nas camadas desabastadas.

Não se olvida que diante do contexto de abandono social e normativo inerente a formação do estado brasileiro, em virtude da ausência de direitos que propusessem a igualdade material para as diversas estratificações sociais, as alterações introduzidas a partir da constituinte de 1934, foram significativas por representarem uma espécie de reconciliação

59 BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da constituição dirigente**: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 142, n. 36, p. 35-51, jun. 1990, p. 36.

60 CANOTILHO, Joaquim Gomes. **"Brançosos" e interconstitucionalidade**: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008, p. 137.

61 ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1986. p. 60.

dos indivíduos com a figura Estatal, ambos, ao menos em tese, rumo a um futuro mais isonômico e ao desenvolvimento da nação.

À vista disto, nos subtópicos subsequentes abordou-se como o direito à educação básica foi sistematizado nas constituições de 1934, 1937 e 1946, as quais, como visto, passou concebê-lo a partir do paradigma social, destacando-se de antemão os retrocessos experimentados durante a ditadura varguista no estado novo, para melhor compreensão da temática exposta, atravessou-se pelas estruturas do saber nos respectivos períodos, assim como sobre as principais dificuldades para implementação nas diversas estratificações sociais.

2.3.1 A Constituição de 1934 e o direito ao ensino primário gratuito para todo

A Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer a educação básica como um direito de todos, inclusive em capítulo próprio (Título V, Capítulo II), a ser ministrado pela família em conjunto aos Poderes Públicos, com escopo de constituir aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, eficientes fatores da vida moral e econômica, para o desenvolvimento da consciência da solidariedade humana no espírito brasileiro⁶².

Instituiu percentual de renda mínima da arrecadação orçamentária destinado exclusivamente ao sistema educacional, de modo que a União e os Municípios deveriam aplicar nunca menos de dez por cento de suas receitas, e os Estados e o Distrito Federal ao menos de vinte por cento⁶³. Além disto, determinou a criação de fundos orçamentários especiais, nas três esferas do poder executivo, destinados a consecução do desenvolvimento da educação básica no país⁶⁴.

Neste contexto, de forma inovadora, o texto constitucional também estatuiu como competência da união a criação de um Plano Nacional de Educação, albergando todos os níveis e graus de ensino, a ser elaborado pelo Conselho Nacional de Educação, que detinha por missão diagnosticar as principais deficiências no sistema educacional, bem como dispor

62 art. 149, CF, 1934.

63 art. 156, CF 34

64 art. 158, CF 34

acerca da correta destinação dos fundos especiais, remetendo para posterior crivo do legislativo, que o instituiria por meio de lei federal⁶⁵.

O Plano Nacional de Educação deveria adotar como parâmetros mínimos a promoção do ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos, com tendência de ampliação e maior acessibilidade as etapas posteriores, mediante liberdade de ensino em todos os graus e ramos, consoante as prescrições das legislações federais e estaduais, reconhecendo-se o ensino os estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurassem a seus professores a estabilidade⁶⁶.

Estabeleceu-se a competência da união para fiscalizar a execução do Plano Nacional de Educação, em todo o país, assim como para determinar as condições para reconhecimento das instituições de ensino secundário, devendo organizar e manter nos territórios os sistemas educativos apropriados, afora sua atribuição para ações supletivas, onde fosse necessário, por deficiência de iniciativa ou de recursos dos demais entes federados, estimulando a obra educativa em todo o País⁶⁷. Aos estados e ao Distrito Federal cabia organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes previamente estabelecidas pela União⁶⁸.

Depreende-se, assim, que a carta de 1934, foi sobejamente influenciada pelos ideais estabelecidos no Manifesto Pioneiro da Educação, partindo-se da concepção defendida por Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Cecília Meireles e outros de que a educação deveria ser considerada, em todos os seus graus, como uma função social, constituindo um serviço substancialmente público, no qual o Estado é convocado a realizá-lo em cooperação aos demais entes sociais⁶⁹.

Deste modo, tem-se que essas contribuições deram início a construção de um sistema nacional de educação que segue em construção até a atualidade e responderam, em certa medida, a ampla dispersão das, praticamente, inexistentes medidas de fomento ao ensino básico no período, as quais no império restou a cargo exclusivo das províncias e durante a

65 art. 150 c/c 152, CF 34

66 art. 150, parágrafo único, CF 34

67 art. 150, CF 34

68 art. 151, CF 34

69 AZEVEDO, Fernando de et al. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Massangana, 1998. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

primeira república aos Estados, assim como ao abandono normativo das constituições anteriores.

Pondera Nelson Piletti⁷⁰, que a despeito das inovações supracitadas, houve profunda centralização de competências pela União, o que propiciou a limitação da autonomia dos Estados e dos diversos sistemas educacionais, de modo que a maioria das deliberações passou a depender da autoridade superior, reduzindo-se a ação das escolas e dos educadores, enquanto que as funções de controle, supervisão e fiscalização tornaram-se burocráticas e rígidas, circunstâncias que conduziu ao esvaziamento do objetivo central, que era o de criar condições para a formação humana.

Destaca-se como aspecto significativo deste período as alterações operadas pelo decreto nº 19.890/1931⁷¹, que modificou tanto os objetivos quanto a estrutura do ensino secundário, que passou a ter como escopo a formação geral e o preparo para o ensino superior, dividindo-se em dois graus, um fundamental, em tese, destinado a todos, com tempo de duração de cinco anos e um curso complementar de dois anos, para formação daqueles que alcançariam a universidade.

Ponte de Miranda em atenção sobre a natureza do direito à educação durante a década de 1930, dispôs:

Vimos que o movimento do Estado para educar a população cria situação jurídica objetiva, e não direito público subjetivo. Quando os nossos professores recusam a matrícula a centenas de milhares de crianças que se apresentam, dão o exemplo de Estado em que a escola pública não é direito público subjetivo, e sim ato administrativo, falível, do Estado. Ora, o que hoje se requer é o Estado com tal dever, implícito no seu fim revolucionário (Rússia) ou que consagre o direito hegeliano à educação, direito público subjetivo (Alemanha, Áustria etc.). A solução que é urgente para o Brasil põe-se entre as duas tendências: o direito à educação direito público subjetivo e fim preciso do Estado; a ação do indivíduo contra o Estado e o plano de educação como essencial à existência do Estado, em cujo fim único está incluída a função única de educar⁷².

70 Id. 1990, p. 75.

71 Art. 2º. O ensino secundário compreenderá dous cursos seriados: fundamental e complementar; Art. 4º. O curso complementar, obrigatorio para os candidatos á matricula em determinados institutos de ensino superior, será feito em dous annos de estudo intensivo, com exercicios e trabalhos praticos individuaes, e comprehenderá as seguintes materias: praticos individuaes, e comprehenderá as seguintes materias: Allemão ou Inglez, Latim, Litteratura, Geographia, Geophysca e Cosmographia, Historia da Civilização, Mathetica, Physuca, Chimica, historia natural, Biologia geral, Hygiene, Pychologia e Logica, Sociologia, Noções de Economia e Estatistica, Historia da Philosophia e Desenho. BRASIL. Decreto nº 19.890, de 01 de maio de 1931. Dispõe sobre a organização do ensino secundário. . Rio de Janeiro, RJ, 18 abr. 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19890-18-abril-1931-504631-publicacaooriginal-141245-pe.html>. Acesso em: 01 jun. 2021.

72 MIRANDA, Pontes de. **O direito à educação**. Rio de Janeiro: Alba, 1933, p. 23.

Com efeito, verifica-se que a Constituição de 1934, apesar de ter elevado o direito à educação a um novo patamar, não o fez de forma a estabelecê-lo como um direito público subjetivo, circunstância que, acrescida dos demais fatores políticos sociais, conduziu a inaplicabilidade da maioria dos dispositivos relacionados a efetivação do ensino básico no país, a exemplo da elaboração do Plano Nacional de Ensino, cuja efetivação, só ocorreu em meados de 1962, ponderando-se por certo seu curto período de vigência, em ocasião da tomada abrupta do poder com o advento do estado novo e a outorga da carta constitucional de 1937.

2.3.2 A Constituição polaca (1937) e a educação primária para os comprovadamente necessitados no Estado Novo

Como visto, a década de 1930 iniciou com acentuadas turbulências no espectro social, que culminaram por conseguinte na promulgação da constituição de 1934, esta, todavia, não conseguiu garantir eficiente estabilidade da ordem jurídico então proposta, por ocasião das agitações ideológicas extremistas relacionadas as correntes do fascismo e comunismo⁷³, que facilitaram a tomada do poder por Getúlio Vargas, sob a justificativa de manutenção da ordem com a outorga da constituição polaca de 1937, destituída de qualquer legitimidade democrática.

A Constituição de 1937, comumente reconhecida por “constituição Polaca”, em virtude das semelhanças com a constituição da Polônia de 1935, detinha por característica central o fortalecimento do poder executivo. No plano educacional também dispôs sobre o direito à educação em título próprio (Da educação e da Cultura) e em paridade com a constituição de 1934, determinou a competência da união para estabelecer as diretrizes dos quadros da educação nacional e legislar acerca da temática (art. 15, inc. IX c/c art.16, inc. XXIV, CF 37).

O Texto Constitucional em referência dispôs que o ensino primário seria obrigatório e gratuito (art. 130, CF 37). Entretanto, em substituição a concepção da universalidade da educação, prevista na constituição anterior, estabeleceu que a educação básica pública seria

73 Id. 2017, p. 108.

destinada, tão somente, aqueles que não possuíssem condições de custeá-la, conferindo ênfase as escolas particulares. Prevendo, ainda, a existência de um ensino pré-vocacional, igualmente, dirigido as classes menos favorecidas (art. 129, CF 37).

Verifica-se, portanto, manifesto retrocesso quanto as disposições salvaguardadas na constituição de 1934 relacionadas sobre o tema, sobretudo ao que diz respeito à ausência de previsão de renda mínima destinada exclusivamente ao fomento da educação básica e dos fundos orçamentários especiais, assim como a supressão da exigência de criação do Plano Nacional de Educação e a ênfase ao ensino particular, mediante incentivo de políticas assistenciais marcadas por corporativismo e estigmatização de seus beneficiários⁷⁴.

No período supramencionado, em continuidade aos objetivos envidados no início da década de 1930, buscou-se elaborar uma regulamentação federal, com validade em todo o território que amparasse a completude dos graus e modalidades de ensino⁷⁵, buscando-se, portanto, uniformizar os diversos sistemas de educação básica no país, considerando-se o caráter heterogêneo que inviabilizava a compreensão de um sistema nacional organizado em estruturas e graus interligados.

Operou-se novas reformas no ensino secundário, tanto em sua estrutura, quanto em seus objetivos, que passou a ter duração de sete anos, com um curso ginásial de quatro anos seguido por um colegial de três anos, cujo escopo consistia em formar a personalidade integral dos adolescentes; elevar a consciência patriótica e humanística, assim como a preparação intelectual dos discentes para alcançar os demais ramos do saber (art. 1º, Decreto-lei nº2.244/1942).

Em relação ao ensino primário, já no fim do estado novo, sobreveio a lei orgânica do ensino primário (Decreto-lei nº 8.530/1946), sendo a primeira lei a dispor sobre esta etapa desde o Império, circunstância que segundo Nelson Pilleti⁷⁶ demonstra tamanha desídia no que diz respeito ao fomento do ensino elementar no prospecto nacional, instituindo enquanto seus objetivos: I – Prover a iniciação cultural; II – Formação e desenvolvimento da personalidade e III – Acrescer o nível dos conhecimentos necessários à vida na família, à defesa da saúde e iniciação ao trabalho (art. 1º Decreto-lei nº 8.528/45).

74 Vide a exposição realizada na introdução deste subtópico acerca das ondas de direitos sociais no Brasil- 1.3

75 Id. 1990, p.89.

76 Id. 1990, p. 92

Neste sentido, Gustavo Capanema⁷⁷ defendia que o ensino primário deveria conceder os elementos centrais da educação patriótica. De maneira que, o patriotismo esclarecido pelo conhecimento elementar do passado e presente da nação, conduziria a formação de um sentimento de vigor com apego e devoção pela pátria. De modo semelhante, a experiência conduzida no Brasil Colônia, no período pombalino, o ensino era útil na mesma medida em que atendia aos interesses do Estado, não havendo, por conseguinte, a concepção de engrandecimento pessoal com posteriores alterações sociais.

2.3.3 A Constituição de 1946 e a reconciliação com a política educacional universal

A Constituição de 1946, sob os auspícios do novo fervor democrático pós Estado Novo, que notoriamente perdurou até a tomada do poder pelos militares em 1964, dispôs sobre o direito à educação em um título próprio (Título VI, Capítulo II), bem como a respeito da competência da união para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 5º, inc. XV, alínea “d” CF/46), de modo semelhante as duas cartas constitucionais que lhe antecederam.

Reconciliou-se com a concepção da educação como direito de todos, anteriormente prevista na constituinte de 1934, dando ênfase a rede pública de ensino com ensino primário gratuito e universal indistintamente (art. 166, CF/46), entretanto, as fases ulteriores, tão somente, aqueles que não detivessem condições de custear (art. 168, CF/46), em parcial distinção ao que previa a carta polaca de 1937.

De forma inovadora, estabeleceu que a educação deveria se inspirar nos princípios relacionados a liberdade e ao desenvolvimento humano (art. 166, CF/46), principiando a compreensão do saber básico como instrumento de formação holística dos indivíduos e não como mera ferramenta para promoção dos anseios meramente úteis ao estado ou voltados exclusivamente a formação profissional.

Reestabeleceu, ainda, a previsão de orçamento mínimo destinado a ser aplicado no desenvolvimento do ensino, nunca menos de dez por cento do arrecadado pela União e vinte

⁷⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.244, de 01 de abril de 1942. **Lei Orgânica do Ensino Secundário: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**. Rio de Janeiro, RJ, 10 abr. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-exposicaodemotivos-133712-pe.html>. Acesso em: 01 jun. 2021.

por cento do levantado pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, proveniente da renda auferida por meio dos impostos (art. 169, CF/46), bem como um fundo especializado destinado a implementação do ensino primário, restando aos Estados e ao Distrito Federal, igualmente, a incumbência de organizar seus respectivos sistemas de ensino, mediante competência supletiva da União (art. 170 c/c 171, CF/36).

Dispôs que cada sistema de ensino deveria manter de forma obrigatória serviços de amparo educacional que assegurassem aos discentes necessitados condições de eficiência escolar (art. 172, CF/36), de forma a propiciar a integração daqueles que se mantinham a margem de tais mobilizações, favorecendo a ambientação aos saberes que lhe seriam lecionados, conquanto a taxa de analfabetismo da época remontava a quase cinquenta e seis por cento da população com idade superior a dez anos⁷⁸.

À vista disto, havia forte clamor para se reverter o quadro de analfabetismo supramencionado, surgindo-se alguns movimentos de educação popular, patrocinados pelo governo federal, entre estes o Programa Nacional de Alfabetização (PNA), sob a coordenação do patrono da educação brasileira, Paulo Freire⁷⁹, também criador do método pedagógico utilizado no projeto, que pretendia instalar, em 1964, 60.870 círculos de cultura, a fim de alfabetizar 1.834.200 adultos, atendendo assim 8,9% da população analfabeta (da faixa de 15 a 45 anos)⁸⁰.

Para Paulo Freire⁸¹ o método educacional deveria se atentar a realidade específica vivenciada pelo discente, como forma tornar hábil o processo da apreensão do ensino com a possibilidade do empoderamento social através da promoção da criticidade daqueles,

78 ESTUDO revela 60 anos de transformações sociais no país: Entre os Censos de 1940 e 2000, a população brasileira cresceu quatro vezes. O Brasil rural tornou-se urbano (31,3% para 81,2% de taxa de urbanização). Nesse período, houve o envelhecimento da população brasileira, que na faixa de 15 a 59 anos, aumentou .. Entre os Censos de 1940 e 2000, a população brasileira cresceu quatro vezes. O Brasil rural tornou-se urbano (31,3% para 81,2% de taxa de urbanização). Nesse período, houve o envelhecimento da população brasileira, que na faixa de 15 a 59 anos, aumentou. 2007. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13300-asi-estudo-revela-60-anos-de-transformacoes-sociais-no-pais#:~:text=Comparando%2Dse%20os%20Censos%20de,2000%20%2D%2016%2C4%20milh%C3%B5es..> Acesso em: 29 maio 2021.

79 Id. 1990, p. 106.

80 PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA): Verbete. Verbete. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-nacional-de-alfabetizacao-pna>. Acesso em: 31 maio 2021.

81 FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. Apresentação de Ana Maria Araújo Freire. Carta-prefácio de Balduino A. Andreola. São Paulo: Editora UNESP, 2000, p. 67.

conquanto segundo ele “Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.”.

Sobre esta perspectiva, discorre o assinalado autor a respeito da alfabetização como ato de conhecimento enquanto instrumento de transformação social:

Se antes a transformação social era entendida de forma simplista, fazendo-se com a mudança, primeiro das consciências, como se fosse a consciência, de fato, a transformadora do real, agora a transformação social é percebida como processo histórico em que subjetividade e objetividade se prendem dialeticamente. Já não há como absolutizar nem uma nem outra. Se antes a alfabetização de adultos era tratada e realizada de forma autoritária, centrada na compreensão mágica da palavra, palavra doada pelo educador aos analfabetos; se antes os textos geralmente oferecidos como leitura aos alunos escondiam muito mais do que desvelavam a realidade, agora, pelo contrário, a alfabetização como ato de conhecimento, como ato criador e como ato político é um esforço de leitura do mundo e da palavra. Agora já não é possível texto sem contexto⁸².

Elza Nadai⁸³ discorre que a despeito do aparente do retrocesso constitucional de 1946 em comparação ao Texto de 1934, divisa-se que reconhece-se progressivamente à educação como um direito social fundamental aos indivíduos, competindo, portanto, ao Estado o encargo pela organização, fiscalização e controle da estrutura escolar. Perdurando, por conseguinte, o problema acerca da necessidade de se superar a fase do reconhecimento no plano legal, para atingir-se a efetividade.

Segundo Otaíza Romanelli⁸⁴, a carta constitucional supramencionada, embora de inspiração ideológica liberal-democrática, distinguiu-se da acepção liberal clássica europeia dos séculos XVIII e XIX, própria do *laissez-faire* e abstencionismo, na medida em que, além de salvaguardar direitos relacionados a liberdade e a propriedade com a intervenção estatal, incorporou espírito democrático vinculado as reivindicações sociais percebidas até a atualidade.

Foi também sob a égide desta constituição que sobreveio a primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado durante a vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do

82 FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**. São Paulo: Cortez, 2017, p. 37.

83 NADAI, Elza. A educação nas constituintes. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 1-2, n. 12, p. 219-234, 31 maio 2021.

84 Id. 1986, p. 171.

Ministério da Educação e Cultura, com o aval do então Conselho Federal de Educação. Consistia basicamente em um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos⁸⁵.

Depreende-se, portanto, que a educação brasileira no referido lapso temporal experimentou avanços consideráveis, porquanto além do reconhecimento constitucional, que embora sem previsão de instrumentos que assegurassem a garantia de seu usufruto, passou a contar com um aparato legislativo regulatório norteador das políticas a serem instauradas, diante da necessidade de conferir efetivação a este direito, por ocasião da perpetuidade do descaso quanto à referida matéria em períodos anteriores.

2.4 O direito ao ensino básico nas constituintes da ditadura militar e as políticas de caráter universalizante (1967/1969)

As constituições de 1967/1969, as quais remontam ao período da ditadura militar, que instalou-se no país entre os anos de 1964 a 1985, não inovaram sobre a temática quando comparada as cartas anteriores, com a exceção da supressão da liberdade de ensino ou de cátedra pela constituição de 1969, previstas nas constituintes de 1934 e 1946 e 1967, respectivamente nos artigos. 150, parágrafo único, 168, inc. VII e art. 168, VI, direito este que restou expressamente sufragado com o advento do decreto-lei nº 477/69.

Ambas dispuseram que o ensino primário seria obrigatório para todos dos sete aos quatorze anos em estabelecimentos oficiais, entretanto, alinhando-se que o ensino secundário gratuito deveria ser destinado aqueles não detivessem condições de custeá-lo e que paulatinamente instalassem sistemas de bolsas em instituições privadas (art.168, CF/67; art. 176, CF/69), havia, portanto, a ênfase no fomento ensino privado em detrimento do público, como se o Estado busca-se desvencilhar de tal encargo.

Nesta conjuntura operou-se novas reformas a estrutura do ensino básico, por meio da lei nº 5.692/71, que passou a contar com um ensino primário com oito anos de duração, unificando-se com o ensino ginásial e retirando-se a formação profissional anteriormente

85 BRASIL. Lei no 10.172, de 9 de Janeiro de 2001.: Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.. Brasília, 09 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 29 maio 2021

atribuída⁸⁶, o que segundo Nelson Pilleti⁸⁷ não constituiu como medida adequada, considerando que cerca de 80% dos discentes que iniciavam o primeiro grau não o concluíam, logo, saíam sem qualquer preparo profissional.

Destaca Ghiraldelli⁸⁸ que o período assinalado se pautou em termos educacionais pela repressão, privatização do ensino, exclusão de parcela considerável do já escasso ensino elementar de qualidade, divulgação de uma pedagogia calcada mais nas técnicas do que propósitos com fins claros e discutíveis⁸⁹, com a tentativa de desmobilização do magistério por meio de confusa legislação.

A despeito das previsões constitucionais, havia, por conseguinte, o claro intuito de enfraquecer a concepção do direito à educação enquanto múnus público a ser fomentado pelo Estado, ideário que estava sendo construído desde a revolução de 1930, inclusive com o enfraquecimento de movimentos relacionados a necessidade de centrar esforços no fomento do ensino primário, porquanto sua função de atuar enquanto base para promoção de dignidade social, consoante pondera Florestan de Fernandes⁹⁰.

Acerca do mencionado enfoque privatista, refere Luis Antônio Cunha⁹¹:

86 BRASIL. Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. **Lei: Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.** Brasília, 12 ago. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

87 Id. 1990, p. 122.

88 Id. 2009, p. 104.

89 Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), implementado em 1971, realizou o Diagnóstico do Ensino Fundamental, com o objetivo de sinalizar quem não era atendido pelo ensino regular. Os governos estaduais e municipais também passam a realizar tais diagnósticos visando à elaboração de planos locais. Apresentavam-se insuficientes e inadequados para reduzir os altos índices de analfabetismo registrados no país. HEY, Ana Paula; CATANI, Afrânio Mendes. O projeto educacional brasileiro no regime militar: uma educação de classe. In: ROSSI, Ednéia Regina; RODRIGUES, Elaine; NEVES, Fátima Maria (org.). **Fundamentos históricos da educação no Brasil**. 2. ed. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2009. Cap. 8. p. 121-134.

90 Importantes considerações tecidas por Florestan Fernandes quando da análise do projeto de lei sobre diretrizes e bases da educação nacional sobre a necessidade de centrar esforços no ensino primário; “o grande problema educacional do Brasil diz respeito ao ensino primário. Todas as circunstâncias atuais apontam esse ramo do ensino como a mola mestra do nosso sistema de educação escolarizada. Na civilização moderna, a instrução constitui um bem que deve ser partilhado por todos. Ninguém pode se tornar útil à coletividade ou a si próprio sem um mínimo de instrução e cabe a escola primária transmitir a parte dessa instrução que deve ser compartilhada por todos e formar os alicerces de qualquer aprendizagem mais complexa ulterior.” FERNANDES, F. **Em Defesa da Escola Pública** (I, II e III). In BARROS, R. S. M. (Org.). **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1960. p. 104 – 118.

91 CUNHA, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302007000300009>.

O regime militar (1964/1985) favoreceu enormemente a iniciativa privada no campo educacional. Não porque as Forças Armadas fossem espontaneamente privatistas, mas, sim, porque os agentes e colaboradores do golpe de Estado de 1964 fizeram parte ou tinham afinidades político-ideológicas com os grupos que defenderam o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de orientação privatista, que deu origem à Lei n. 4.024, de dezembro de 1961. A estruturação dos sistemas de ensino previstos pela primeira LDB favoreceu os interesses privados, por atribuir aos conselhos de educação (o federal e os estaduais) importantes competências antes concentradas nos detentores dos cargos executivos. Os membros desses conselhos, nomeados livremente pelo Presidente da República e pelos governadores dos estados, recaíram em pessoas escolhidas mediante pressão e articulação privadas. Complementarmente, esses conselheiros ficaram expostos a pressões e atrativos de diversas espécies. Além disso, divididos os centros de tomada de decisão, tornou-se mais difícil a resistência às pressões e aos atrativos das instituições privadas de ensino.

Essas políticas caracterizam o que se denomina como período de universalismo básico, segundo a classificação apresentada por Célia Kersenetzky quanto às inovações institucionais e difusão de direitos sociais no Brasil, em virtude da massificação da incorporação social no plano educacional, que acontece, todavia, de maneira residual, sem a correspondente expansão da provisão pública e com retrocesso na participação de beneficiários na governança das políticas sociais.

Isto, em virtude do modelo de desenvolvimento econômico adotado à época, que baseava-se, senão, na industrialização célere, que criou uma quantidade e uma variedade de novos empregos com a instalação de empresas de capital estrangeiro, o que ocasionou também o perecimento dos mecanismos de ascensão da classe média, com o empreendedorismo, passando a conceber na educação enquanto principal instrumento para obtenção de boas condições de vida através de empregos nestas multinacionais⁹².

É diante deste cenário de precariedade de efetivação de direitos e da continuidade do caráter meramente programático dos direitos esculpidos na constituição, que a reabertura democrática do país teve de enfrentar.

Decerto que com o advento da carta constitucional de 1988, à luz de uma nova principiologia, pautada sobretudo nos ideais de solidariedade e dignidade humanas, associadas ao desejo de reconstrução e desenvolvimento do país, haveria por bem a necessidade de centrar esforços em consolidar novos ditames relacionados não só ao

92 CUNHA, Luiz Antônio Rodrigues da. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.

reconhecimento da educação básica enquanto direito fundamental, mas também a sua implementação de modo indiscriminado, consoante se verá no tópico subsequente.

2.5 A Carta cidadã de 1988 e a consolidação do direito à educação básica enquanto direito público subjetivo exigível do estado

O Texto Constitucional de 1988 inaugurou uma nova ordem democrática e jurídica no prospecto nacional, tendo sido claro ao dispor que a educação básica constitui um Direito Social, consoante depreende-se da leitura do art. 6º, estando inserido no título II da Lei Maior, que dispõe acerca dos Direitos e Garantias Fundamentais, elencando-se aqueles Direitos que reputam-se essenciais para a promoção de uma sociedade mais igualitária, bem como para fomento do empoderamento endógeno.

George Marmelstein⁹³ menciona que foi feliz a decisão do constituinte brasileiro em positivar, junto com os demais direitos fundamentais, os denominados direitos econômicos, sociais e culturais, que constituem, senão, instrumentos de proteção e concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Deste modo, concluiu que os Direitos Sociais são, à luz do direito positivo constitucional brasileiro, verdadeiros direitos fundamentais, tanto na dimensão formal quanto na dimensão material⁹⁴, na medida que sua positivação traduz a forma de organização que o próprio Estado deverá adotar quando da consecução de suas finalidades, que, especialmente, no pós-ditadura militar, se baseia na construção de um estado de bem-estar social com viés igualitário e de raízes democráticas.

Ingo Wolfgang Sarlet⁹⁵ aponta que a nota distintiva destes direitos reside em sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas sim, de propiciar um direito de participar do bem-estar social, construto histórico, que como se viu desponta sem grandes inovações desde a constituição de 1934 com o desenrolar político até o advento da constituição cidadã.

93 MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 190.

94 Id. 2014, p. 191

95 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 32.

Neste sentido, destaca Robert Alexy⁹⁶ que concebe-se como direito a prestações, todos aqueles que exigem uma ação positiva do Estado, sendo seu conceito contrário ao que preceitua o direito de defesa, no qual se incluem todos os direitos a uma ação negativa, isto é, a uma abstenção estatal, muito embora, ambas necessitem de uma série de ações estratégicas voltadas a sua efetivação, os direitos prestacionais possuem por escopo o incentivo da igualdade e fraternidade.

Sobre o viés histórico, refere Paulo Bonavides⁹⁷ que os Direitos Sociais remontam a segunda dimensão de Direitos Fundamentais, sendo, portanto, típicos da concepção clássica de constitucionalismo da social-democracia, cujos traços iniciais foram percebidos por meio da Constituição de Weimar, tendo seu apogeu durante todo o século XX, conforme exposto, tendo se alterado conforme as diversas circunstâncias políticas e sociais.

O referido autor pondera que o estado social contemporâneo busca se desvencilhar das constituições meramente programáticas, oriunda do constitucionalismo pós-Weimariano, que no período foram relevantes para o reconhecimento desta segmentação de direitos, contudo, encontrando-se, atualmente em período que se denomina por Estado social dos Direitos Fundamentais⁹⁸, cujo escopo é dar concretude aos comandos constitucionais que se baseiam na tentativa de favorecer melhores condições de vida aos indivíduos, especialmente aqueles grupos que restaram a margem do usufruto de direitos sociais ao longo das décadas.

Decerto que os direitos sociais envolvem mais que um simples e formal raciocínio jurídico, são também uma questão de políticas públicas, dependem de recursos e estão sujeito à escassez destes, aludem escolhas trágicas e por isso são um mecanismo de acoplamento estrutural entre o sistema da Economia, da Política e do Direito.⁹⁹

96 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 442.

97 Id. 2018, p. 578.

98 Id. 2018, p. 578.

99 Ressalta-se que a concretização de Direitos fundamentais de primeira geração também prescindem de políticas pública, contudo de forma indireta. Neste sentido, menciona José Casalta Nabais que enquanto os direitos sociais têm por suporte fundamentalmente custos financeiros públicos directos visíveis a olho nu, os clássicos direitos e liberdades assentam sobretudo em custos financeiros públicos indirectos cuja visibilidade é muito diminuta ou mesmo nula. NABAIS, José Casalta. **Por Uma Liberdade Com Responsabilidade: Estudos Sobre Direitos E Deveres Fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 12.

2.5.1 Objetivos e princípios da educação básica à luz do Texto Constitucional de 1988 e os deveres do Estado em sede de políticas públicas educacionais

Corroborando o previsto nas disposições iniciais da Constituição, estabelece o artigo 205 que a educação é um direito de todos, constituindo um dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Acerca do tema, discorre Ana Paula de Barcellos¹⁰⁰:

A Constituição garante o direito social à educação tanto no art. 6º quanto ao tratar da Ordem Social, a partir do art. 205. O direito à educação apresenta uma estrutura um pouco mais complexa do que a liberdade de associação referida anteriormente. A Constituição prevê vários direitos à educação (básica regular, básica noturna, especial para pessoas com deficiência etc.) e prevê que caberá ao Estado prestar os diferentes serviços educacionais. É claro que por “serviços educacionais” se quer significar um conjunto bastante amplo de atividades relacionadas com a existência de escolas, aulas, atendimento aos alunos, material escolar e, afinal, o resultado pretendido por todo esse conjunto de atividades: “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”

Enfatizam Cláudio Pereira e Daniel Sarmento Sousa Neto¹⁰¹ que o sistema de Direitos Fundamentais é o ponto alto da constituição, ao lado de um amplo elenco de direitos civis e políticos, a carta de 88 também garantiu direitos sociais, inclusive os prestacionais, tendo se preocupado sobretudo com a efetivação destes, a fim de que não se tornassem letra – morta, como era costumeiro na história do constitucionalismo nacional.

É indispensável, portanto, que o ordenamento assegure a previsão da universalização da educação, especialmente, do ensino obrigatório, para que se torne possível concentrar esforços no anseio por melhores condições no acesso e permanência nas instituições educacionais. De modo a cumprir com a missão de democratizar a educação, promovendo, assim, o desenvolvimento da população para o exercício da cidadania e oferecendo-lhes condições para o ingresso no mercado de trabalho.¹⁰²

Além disto, a Constituição estabeleceu em seu art. 206, que o ensino ministrado no país deverá adotar como critérios norteadores os seguintes princípios: I– igualdade de

100 Id. 2020, p. 192.

101 Id.2012, p. 149.

102 LIMA, Caroline Costa Nunes; BES, Pablo; NUNES, Alex Ribeiro; OLIVEIRA, Simone de; FREITAS, Glória. **Políticas públicas e educação**. São Paulo: Sagah, 2018, p. 86.

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; V– valorização dos profissionais de ensino; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – Garantia do padrão de qualidade.

Pilleti¹⁰³ destaca que a enumeração da principiologia em menção constituiu considerável avanço em relação aos textos constitucionais anteriores, que não faziam referência a importância da permanência escolar, ao pluralismo de ideias, valorização dos profissionais da educação e gestão democrática do ensino público. Vislumbra-se, portanto, acentuada preocupação para que a educação básica se torne efetivamente instrumento de alteração do paradigma social à luz da diversidade de concepções.

Com efeito, tem-se que tais disposições, especialmente o que se relaciona ao pluralismo de ideias, encontram-se envoltos por diversas dificuldades, seja no plano das políticas públicas ou ainda pelos entraves de caráter ideológico, consoante discussão recente sobre o papel da escola e da educação na formação do corpo discente, havendo movimentos que defendem a escola sem partidarização política e ainda os que concebem a necessidade de fomentar os diversos discursos, a luz do pluralismo¹⁰⁴.

Esta situação demanda uma reflexão sobre os sentidos e significados da educação para a sociedade brasileira e, de forma ainda mais expressiva, sobre o papel da escola e dos profissionais da educação na construção e difusão dos princípios democráticos e dos valores de cidadania a eles atrelados¹⁰⁵. Por conseguinte, compreende-se que tais posturas retiram a

103 Id. 1990, p. 139.

104 O Programa Escola sem Partido é uma proposta de lei — federal, estadual e municipal — que torna obrigatória a afixação, em todas as salas de aula do ensino fundamental e médio, de um cartaz com os seguintes Deveres do Professor: 1 O professor não se aproveitará da audiência cativa dos alunos para promover os seus próprios interesses, opiniões, concepções ou preferências ideológicas, religiosas, morais, políticas e partidárias. 2 O professor não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas. 3 O professor não fará propaganda político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas. 4 Ao tratar de questões políticas, sócio-culturais e econômicas, o professor apresentará aos alunos, de forma justa – isto é, com a mesma profundidade e seriedade –, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito. 5 O professor respeitará o direito dos pais a que seus filhos recebam a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções. 6 O professor não permitirá que os direitos assegurados nos itens anteriores sejam violados pela ação de terceiros, dentro da sala de aula. ESCOLA sem partido: Por uma lei contra o abuso da liberdade de ensinar. Por uma lei contra o abuso da liberdade de ensinar. 2021. Disponível em: <https://escolasesempartido.org/programa-escola-sem-partido/>. Acesso em: 30 maio 2021.

105 NICOLAZZI, Fernando. **Qual o Partido da Escola sem Partido**. Lhiste, Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 82-85, Jul/Dez 2016.

autonomia do discente e atentam contra a liberdade de ensino e fomento ao debate popular por meio do sincretismo de pensamentos.

Com o escopo de materializar o Direito à Educação, refutando-se o viés meramente programático que estas normas poderiam adquirir ao longo do tempo, o constituinte brasileiro imprimiu uma série de garantias para que o Estado fosse compelido a dar cumprimento ao supracitado dever constitucional, dentre entres, a incumbência de assegurar a educação básica obrigatória e gratuita do quatro ao dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita aqueles que não tiveram acesso na faixa etária correta, concebendo-o enquanto direito público subjetivo, importando em responsabilidade da autoridade competente em seu não oferecimento ou mesmo sua oferta irregular¹⁰⁶ (art. 208 da CF).

Essa disposição constitui senão o dispositivo mais inovador da CF/1988 no que diz respeito a educação básica, porquanto, além de estabelecer o ente estatal como principal provedor do assinalado direito, dando ênfase a rede pública de ensino, também previu mecanismo para obter forçosamente sua satisfação, seja pela via administrativa ou judicial¹⁰⁷¹⁰⁸, prescrição esta oriunda de uma construção ideológica de que a promoção de um ensino instrumental equânime seria importante instrumento para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Neste sentido, destacam Raquel Coelho e William Paiva¹⁰⁹ que a forma de organização dos estados latino-americanos está intrinsecamente concatenada ao acesso à educação, considerando-se sua evolução histórica, porquanto a existência de uma grande parcela de

106 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 jun. 2020.

107 A semelhança do que defendia Pontes de Miranda no início da década de 1930, vide nota de rodapé nº 71.

108 Sobre os pressupostos para análise de questões políticas pelo judiciário, discorre Felipe Braga Albuquerque:

“Ocorre que não é tão fácil transferir os conflitos que chegam ao Judiciário para outros órgãos/entidades/pessoas. O grande número de ações/conflitos é decorrência de uma infinidade de motivos que demonstram, sobretudo, a doença do Estado. São problemas de educação que se ramificam para o âmbito criminal, civil, tributário, problemas de saúde, moradia, corrupção, uns conjugados com os outros.

Vale ressaltar que o próprio Estado é o maior produtor de conflitos. Assim, atualmente, é um fenômeno incontrolável o da judicialização. ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **DIREITO E POLÍTICA: pressupostos para a análise de questões políticas pelo judiciário à luz do princípio democrático**. 2011. 197 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011. Cap. 2.

Disponível em: [https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?](https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=87106#)

[method=trazer&ns=true&obraCodigo=87106#](https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=87106#). Acesso em: 01 jun. 2021.

109 MARQUES JÚNIOR, William Paiva; CÉSAR, Raquel Coelho Lenz. A construção do direito social à educação das minorias étnico-raciais nos países da UNASUL, casos: Brasil e Bolívia. In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI - Fortaleza, 2010, Fortaleza. **XIX Encontro Nacional do CONPEDI - Fortaleza**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 3586-3599. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3230.pdf>. Acesso: 08 julho 2020.

analfabetos, especialmente os descendentes dos ameríndios, os escravos trazidos da África e os colonizadores europeus pobres, de modo que o Estado pouco se imiscuía na educação, deixando-a a cargo da família.

O direito à educação básica, portanto, passa a ocupar um novo patamar de relevância com a Constituição de 1988, despontando enquanto direito público exigível do Estado, havendo, por conseguinte, ânimo em reparar as desigualdades históricas sedimentadas desde o Brasil colônia e perpetuados no período republicano, que decerto refletem até a atualidade, com parcela elevada da população a margem de políticas que propiciem as instruções hábeis a elevar suas condições do perante a sociedade, tanto sob o viés de renda, exercício democrático e de consciência de direitos e deveres.

2.5.2 O advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDEBN) e a previsão infraconstitucional da educação básica como direito público subjetivo

De modo semelhante, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) estabelece que a educação básica obrigatória constitui direito público subjetivo, o qual pode ser exigido em detrimento do poder público, por qualquer cidadão por si ou em grupo, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público¹¹⁰.

A educação básica obrigatória e gratuita destinada aos indivíduos que estejam na faixa etária do quatro ao dezessete anos de idade, atualmente, é organizada em três etapas, quais seja: Pré-escola; Ensino Fundamental com duração de nove anos e Ensino Médio com período de três anos, mediante acesso público e gratuito para aqueles que não o concluíram na idade adequada (art. 4º).

Segundo a LDEBN a educação básica detêm por escopo desenvolver as habilidades dos discentes, assegurando-lhes a formação comum considerada enquanto indispensável para o exercício da cidadania, assim como fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos relacionados a etapas posteriores (art. 22), podendo ser organizada em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados,

¹¹⁰ Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, 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. Id. 2016, online.

com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar (art. 23).

A lei supramencionada atendeu uma requisição social há tempos reivindicada, quanto a necessidade de estruturar e sequenciar o ensino obrigatório, muito embora conferindo aos demais entes federativos certa autonomia para dispor acerca das especificidades oriundas de cada região quanto ao processo de apreensão do saber, constituindo, senão, importante norma estatutária, visto que oriunda do poder legislativo, centrando esforços em obter soluções ao déficit educacional no País.

Ressalte-se que o direito à educação, tal como exposto, não inclui somente o acesso à escola, sendo, igualmente, sinônimo de ensino de qualidade, por meio do qual os indivíduos desenvolverão conhecimentos e habilidades que serão de suma relevância à vida diária. De forma que, a referida prerrogativa deve contar com a execução de medidas concretas para garantir a continuidade deste direito, especialmente, quanto a assiduidade e perseverança do corpo discente.¹¹¹

Nesta lógica, menciona Eliane Ferreira¹¹² que cabe ao Estado, porque o Direito Constitucional já o estatui, conceber a educação como um valor social, um bem intangível, sob a consequência dela tornar-se equivalente a qualquer outro tipo de serviço e atentar contra a soberania nacional, o desenvolvimento e a cultura do país, de modo que, as políticas públicas exercem importante papel na implementação deste direito.

Depreende-se, portanto, que o direito à educação possui especial proteção no ordenamento jurídico brasileiro, em ocasião de sua crucial importância para o desenvolvimento dos indivíduos e de forma consequencial, para o engrandecimento da sociedade e do país.

2.5.3 Renda mínima destinada a educação

A constituição dispôs ainda 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,

111 CASTILHO, Ricardo. **Educação e Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016., p. 145.

112 SOUSA, Eliane Ferreira de. **Direito à educação**: requisito para o desenvolvimento do país. ed. Kindle.. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p.. 937.

da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF), verba que deverá ser destinada aos fundos Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Muito embora o dispositivo assinalado não constitua uma novidade propriamente dita dentre as diversas constituições analisadas no decorrer deste capítulo, conquanto a existência de instrumentos parecidos em cartas anteriores, divisa-se que, atualmente, sua concretização por meio do Fundef, fundo especial para o qual as aludidas verbas são destinadas, se afigura enquanto um dos principais patrocinadores das políticas públicas voltadas a efetividade do direito à educação, sendo ferramenta essencial para o progresso dos ditames constitucionais acima mencionados.

3. O COMPROMISSO COM A EFETIVAÇÃO DO ENSINO BÁSICO NO PAÍS E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

A efetivação da educação básica no panorama nacional, mormente entre os jovens de 04 a 17 anos, pressupõe não somente o reconhecimento constitucional desta prerrogativa enquanto direito subjetivo oponível em detrimento do estado, mais também a existência de mecanismos institucionais que conjuguem de modo exitoso o diálogo e intercâmbio entre esferas dos poderes legislativo, executivo e judiciário, nos diversos âmbitos dos entes federativos, de modo que as políticas públicas despontam como meio hábil a promoção desta finalidade.

Com efeito, divisa-se que a política educacional brasileira é marcada por uma história de descontinuidade e descaso, especialmente por ocasião da acentuada desconexão com que o que propunha as cartas constitucionais desde a época do Império e a realidade social então experimentada, circunstância que ensejou certo descrédito quanto a eficácia destas normas no plano concreto, cenário a ser superado com a Constituição de 1988 e a consolidação do Plano Nacional de Educação vigente.

Deste modo, busca-se compreender como o Plano Nacional de Educação tem influenciado no compromisso constitucional com a efetivação do ensino básico no Brasil, sobretudo no que concerne a ampliação do atendimento escolar entre crianças e adolescentes, assim como a inclusão dos jovens entre 15 a 17 anos no ensino médio, como prevê a meta nº 3 do PNE.

Para isto, é necessário discorrer acerca da questão da aplicabilidade do direito à educação básica à luz da doutrina da efetividade; em seguida, perpassar sobre o papel das políticas públicas para elucidação de problemas sociais desta espécie e por fim, descortinar a natureza do Plano Nacional de Educação neste contexto, com escopo de auferir se sua natureza é normativa programática ou política pública de Estado.

3.1 A questão da aplicabilidade do direito à educação básica à luz da doutrina da efetividade

A aplicabilidade do direito à educação é comumente associada enquanto mecanismo impulsionador do desenvolvimento socioeconômico dos países, a despeito de se tratar de prerrogativa para crescimento do ser humano na busca pela promoção da dignidade humana, dependendo-se que sua efetivação importa em melhorias coletivas a curto e longo prazo no espectro social, especialmente quando associado a outros fatores que propiciem o crescimento, tais como: boas condições de trabalho, rede de saúde, saneamento básico, dentre outros.

Amartya Sen¹¹³ pondera que o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de expansão real das liberdades que os indivíduos usufruem, de modo que somente o crescimento do produto nacional bruto (PNB), com o incremento das rendas pessoais, industrialização e avanço tecnológico, por si, não possuem aptidão de conduzir ao usufruto da liberdade substancial, sendo necessário conjugar o viés econômico e social, mediante fomento de serviços de educação e saúde, assim como favorecendo o exercício de direitos civis, com a possibilidade de participação em discussões e averiguações públicas.

Portanto, a aplicabilidade normativa dos preceitos constitucionais desponta como medida essencial para promoção das finalidades então mencionadas, sendo a Constituição Federal de 1988 ponto culminante da trajetória percorrida ao longo das oito cartas constitucionais que já vigoraram no Brasil, catalisando esforços de várias gerações contra exclusão social, autoritarismo e patrimonialismo, os quais constituem estigma da formação nacional¹¹⁴.

Sendo a efetivação de direitos de caráter social palavra de ordem, diante do que propõe o estado de bem-estar social, como é o caso da universalização do ensino básico, sobretudo para construção e formação de uma identidade constitucional, conquanto a necessidade de romper com os estigmas do passado não tão distante, no anseio pelo garantismo de direitos considerados básicos para a formação cidadã e construção de bases sólidas que possibilitem a fruição das liberdades substanciais defendidas por Sen.

113 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

114 TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

3.1.1 *Considerações sobre a doutrina brasileira da efetividade*

Segundo Luís Roberto Barroso¹¹⁵ a essência da doutrina da efetividade¹¹⁶ é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente no plano concreto, na extensão máxima de sua densidade normativa. E por consectário, sempre que violado um mandamento constitucional, a ordem jurídica deve prover mecanismos adequados de tutela – por intermédio da ação e da jurisdição –, disciplinando os remédios jurídicos próprios e a atuação efetiva de juízes e tribunais.

A efetividade consiste, senão, na atuação prática da norma, a fim de que prevaleça no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados, por intermédio da aproximação tanto quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social¹¹⁷. Deste modo, a função do intérprete da constituição deve se basear na tentativa de aproximar em maior medida estas duas realidades, ainda que diante de possíveis inércias legislativas e do próprio executivo.

Trata-se teoria iminentemente juspositivista, que surgiu com advento da CF/88, baseando-se na supremacia da constituição e aplicabilidade instantânea dos direitos subjetivos, sejam eles de caráter social, individual, políticos ou difusos, reconhecendo sua oponibilidade em detrimento do Estado e possibilidade de intervenção direta do poder judiciário diante de circunstâncias que importem em transgressões, mediante processo de hipertrofia das funções dos órgãos judicantes em detrimento dos demais poderes.¹¹⁸

115 BARROSO, L. R. **Vinte anos da constituição brasileira de 1988**: o estado a que chegamos. Cadernos da Escola de Direito, v. 1, n. 8, 27 mar. 2017.

116 A expressão “doutrina brasileira da efetividade” foi empregada por Cláudio Pereira de Souza Neto, *Fundamentação e normatividade dos direitos fundamentais: uma reconstrução teórica à luz do princípio democrático*. In: Luís Roberto Barroso (org.), **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas, 2003.

117 BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da História.: a nova interpretação e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, out. 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_sumario.htm. Acesso em: 27 jul. 2022.

118 V. Luís Roberto Barroso, *A doutrina brasileira da efetividade*. In: *Temas de direito constitucional*, v. 3, p. 76: “Para realizar seus propósitos, o movimento pela efetividade promoveu, com sucesso, três mudanças de paradigma na teoria e na prática do direito constitucional no país. No plano jurídico, atribuiu normatividade plena à Constituição, que passou a ter aplicabilidade direta e imediata, tornando-se fonte de direitos e obrigações. Do ponto de vista científico ou dogmático, reconheceu ao direito constitucional um objeto próprio e autônomo, estremando-o do discurso puramente político ou sociológico. E, por fim, sob o aspecto institucional, contribuiu para a ascensão do Poder Judiciário no Brasil, dando-lhe um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais. O discurso normativo, científico e judicialista foi fruto de uma necessidade histórica. O positivismo constitucional, que deu impulso ao movimento, não importava em reduzir o direito à norma, mas sim em elevá-lo a esta condição, pois até então ele havia sido

Buscava-se romper com a história constitucional até então construída, para elaboração de novo paradigma centrado na implementação dos princípios constitucionais, deslocando a Constituição para o centro do ordenamento, a fim de lhe conferir máxima efetividade e como consectário, promover o envolvimento do Direito em áreas que a priori não seriam de seu interesse ou competência, com o escopo de superar disfunções da formação nacional, especialmente sobre a insinceridade das normas no plano concreto.

A propósito, mencionam Barroso e Ana Paula de Barcellos¹¹⁹ que a experiência constitucional e política, desde a independência até 1988, é a melancólica história do desencontro de uma nação entre sua gente e o destino. De modo que, após dois séculos de ilegitimidade renitente do poder, cumulado-se a ausência de efetividade das diversas constituições e de uma incontável sucessões de violações da legalidade constitucional. Amontoado de gerações desorientada. A ilegitimidade ancestral personificou-se no domínio de uma elite de visão limitada e patrimonialista, que nunca teve um projeto de país para todas as pessoas, pois viciadas pelo privilégio e dominação privada dos espaços públicos, produziu uma sociedade deficitária em questões relacionadas a educação, saúde e saneamento, embora viventes em uma das maiores economias do mundo.

Os referidos autores ponderam, ainda, que a ausência de efetividade das sucessivas constituições teve como base o não reconhecimento da força normativa dos textos, assim como da inexistência de vontade política de conferir aplicabilidade direta e atual imediata. Prevalendo, portanto, a tradição europeia da primeira metade do século, cuja percepção era de que a lei fundamental constituía mera ordenação de programas de ação, convocações ao legislador ordinário e as autoridades públicas em geral, sendo esta a explicação das cartas brasileiras sempre se permitirem conduzir por promessas de atuação e pretensos direitos que nunca se concretizaram – um enredo marcado pela insinceridade e frustração – despontando a CF de 1988 como um marco zero para o recomeço.¹²⁰

menos do que norma. A efetividade foi o rito de passagem do velho para o novo direito constitucional, fazendo com que a Constituição deixasse de ser uma miragem, com as honras de uma falsa supremacia, que não se traduzia em proveito para a cidadania “.

Barroso pondera, ainda, que a mencionada teoria deve ser lida, atualmente, com base nas doutrinas pós-positivistas, especialmente aquelas relacionadas a teoria dos princípios, colisões de direitos fundamentais. mínimo existencial e ponderação¹. Id. 2017, online.

119 Id. 2003, online.

120 Id. 2003, online.

A doutrina da efetividade possui como pressuposto teórico a síntese dos pensamentos de Konrad Hesse e Raymundo Faoro, o primeiro sustentava a concepção de força normativa da constituição no sentido de combater o hiato entre a constituição jurídica e a real, mediante reconciliação entre as questões políticas e jurídicas, enquanto que o segundo propunha a necessidade de romper com a história constitucional brasileira, pois esta seria marcada pelos males do autoritarismo e progresso circular¹²¹.

Lynch e Mendonça, por sua vez, destacam que a Constituição Federal de 1988 deve ser percebida à luz das cartas que lhe antecederam, não sendo o rompimento em definitivo com o passado caminho hábil para conduzir a máxima efetividade do regramento vigente. Isso porque, vários dispositivos da carta cidadã foram herdados de textos anteriores, tornando-se necessário estudá-los com o escopo de compreender a mutabilidade constitucional, assim como sua relação com desenvolvimento social e político das sociedades, considerando-se que o caráter autoritário, oligárquico ou elitista destas não condenam o seu estudo.¹²²

O caráter científico desta teoria constituiu importante elemento para superação da insinceridade normativa, tratando-se, ainda, de mecanismo impulsionador dos demais poderes na busca pela efetivação de direitos sociais. Contudo, há de se ponderar que somente a crença no poder da norma constitucional e a intervenção do poder judiciário para implementação de direitos não constituem meios suficientes para resolver problemas públicos, complexos e históricos, como é o caso da universalização da educação básica.

Neste sentido, Maria Paula Dallari Bucci, ao dispor sobre o balanço dos vinte anos da CF/88, refere que o sobredito regramento, em certo modo, demonstrou capacidade de atuar como eixo de orientação do amadurecimento político e social aguardado desde sua promulgação. De modo que, a interpretação judicial alargada operou como fator dinâmico, possibilitando construções jurídicas que avançassem nas diversas direções reclamadas pelos direitos no país, enquanto que a atuação moderadora do Supremo Tribunal Federal e do Judiciário em geral detinha capacidade para suprir algumas deficiências do poder legislativo, desprovido de representativa e densidade política.¹²³

121 LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade / defense of studies on the constitutional history of brazil. *Revista Direito e Práxis*, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 974-1007, 14 jun. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2017.25654>.

122 Id. 2017, p. 1000.

123 BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta anos da constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de (org.). **30 anos da constituição**

Embora pertinente o pensamento científico voltado à necessidade de efetivação de direitos mediante a superação do paradigma meramente programático outrora experimentado, consoante propõe a regra da efetividade, parte-se do paradigma de que a fórmula para resolução de problemas multidimensionais não se encerra em conferir poderes imediatos e amplos ao judiciário, mas sim pela coordenação harmônica e estratégica entre os poderes executivos e judiciário, por intermédio de aparatos normativos e mecanismos jurídicos de articulação que conduzam a elucidação das questões.

3.1.2 A ADPF 45 e a atuação do Poder Judiciário no âmbito do direito à educação

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45, apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2016, sob a relatoria do então ministro Celso de Melo, constitui exemplo da aplicação máxima e imediata da norma constitucional no plano concreto pelos interpretes da corte no que diz respeito à efetivação do direito à educação básica, a semelhança do que sustenta a teoria brasileira da efetividade, decerto que entendida também sob o que preconiza a teoria dos princípios, com o escopo de mitigar as diferenças entre a realidade normativa e o prospecto social.

O julgado reconheceu a possibilidade de compelir os governos municipais a fornecerem atendimento em creches para crianças de até cinco anos de idade, com base no que preceitua os artigos 208, IV e 211, §2º, CF, reafirmando, assim, o caráter subjetivo do direito à educação e sua oponibilidade em detrimento do Estado, por intermédio do papel do judiciário na implementação de políticas públicas previstas na Constituição Federal e não efetivadas pelo poder público. Veja-se ementa da decisão:

EMENTA: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE. ATENDIMENTO EM CRECHE MUNICIPAL. EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006). COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO. DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º). O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO. A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE

DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. - - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e, também, o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e de executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à “reserva do possível”. Doutrina. (RE 956475, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 12/05/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-100 DIVULG 16/05/2016 PUBLIC 17/05/2016)

Percebe-se a opção da corte em dispor que a efetivação de políticas públicas constitucionais, como é o caso do direito à educação básica, não se sujeita aos possíveis entraves opostos pelo princípio da reserva do possível, à luz da teoria dos custos dos direitos¹²⁴, considerando-se a alta significação social que reveste o ensino básico destinado as crianças e adolescentes, por sua qualificação como direito fundamental. Desta maneira, inaceitável a concepção discricionária em seu processo de concretização, conquanto o

124 Segundo esta teoria, não há direitos se não houver recursos materiais para sua promoção. Em um ambiente de escassez de recursos e de necessidades humanas ilimitadas, deve-se prezar pela adequada administração e alocação dos recursos disponíveis. Afirma-se, nessa, que alguns direitos fundamentais, os individuais, não geram custos para sua realização, de modo que a escassez de recursos impediria apenas a concretização de direitos sociais. No entanto, uma abordagem realista do Direito permite identificar que qualquer direito demanda custo, o que torna a teoria dos custos dos direitos refutável ao se constatar que sua finalidade, antes de descrever o Direito, é subordiná-lo a uma certa forma de organização social, promotora de alguns direitos fundamentais, mas não de outros. MASTRODI, Josué; ALVES, Abner Duarte. SOBRE A TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS. *Revista Quaestio Iuris*, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 695-722, 25 maio 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2016.19270>.

detentor do mandato eletivo resta juridicamente vinculado ao dever previsto no art. 208, inc. IV, CF, assim como a necessidade de prover o mínimo existencial (art. 3º, III, CF).

Tem-se, portanto, que o Estado tomou para si a titularidade dos serviços públicos de educação, saúde, previdência e outros, com o intuito de satisfazer o leque de garantias e direitos sociais previstos na carta constitucional de 1988. Por isso, tanto em perspectiva teórica, quanto prática, a conexão entre o mínimo existencial e a variedade de direitos fundamentais tem sido influenciado por uma jurisprudência e doutrina que, em certa medida, conferem suporte a tese do mínimo existencial, a exemplo das conclusões firmadas na ADPF nº 45 – o qual compreende todo o conjunto de prestações materiais essenciais para garantir ao indivíduo uma vida digna, representando o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, a ser salvaguardado de qualquer espécie de intervenção pelo Estado e sociedade.¹²⁵

Não obstante a intervenção direta do poder judiciário na seara da administração pública, o assinalado julgado reitera e pontua que a execução e elaboração de políticas públicas incumbe, prioritariamente, aos poderes executivo e legislativo, surgindo-se ao órgão jurisdicional a possibilidade de atuação extraordinária no sentido de coibir violação ou ameaças de direitos constitucionalmente previstos.

Sobre o tema, refere Ada Pellegrini Grinover¹²⁶:

Percebe-se que a posição do STF, manifestada por um de seus mais sensíveis ministros, é a de que são necessários alguns requisitos para que o Judiciário intervenha no controle de políticas públicas, até como imperativo ético-jurídico: (1) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão; (2) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e (3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Examinem se esses requisitos, que traçam os limites para a intervenção do Judiciário nas políticas públicas.

A despeito de ser julgado paradigmático por ofertar diretrizes perfeccionistas sobre o controle de políticas públicas, seguida pelos demais precedentes que lhe sucederam, a ADPF nº45 não enfrentou o mérito da lide ante a perda de interesse do objeto, de modo que todas as

125 SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S.L.], v. 3, n. 2, p. 115, 19 jul. 2016. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594>.

126 GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, São Paulo, v. 7, n. 7, p. 10-37, 01 set. 2022. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/1964/1969>. Acesso em: 01 set. 2022.

considerações emitidas na decisão se firmaram com base no abstrato, desvinculando-se do campo prático, o que inviabiliza, portanto, quando e em que medida o Estado agirá em conformidade ou em dissonância ao texto constitucional, aplicando a teor uma teoria puramente normativa sem atenção ao mundo prático¹²⁷.

Pontua Diogo Coutinho acerca do controle jurisdicional das políticas públicas¹²⁸:

Os críticos do ativismo judicial alertam para o risco de que a interferência dos juízes nas políticas públicas sociais não é a mera inocuidade. Há a possibilidade real do Judiciário modificar, para pior, programas que, embora imperfeitos, foram concebidos e implementados por especialistas. Pior que isso, como as demandas que chegam ao Judiciário são na sua grande maioria individuais, argumentam que o ativismo judicial pode causar um efeito ainda mais perverso: sem conseguir medir ou antecipar os impactos distributivos de suas decisões, juízes voluntaristas podem estar privilegiando aqueles que, por terem recursos para pagar um advogado, “furam a fila” das políticas públicas geridas pelo Executivo.

Registre-se, assim, que a atuação do Direito no âmbito das políticas públicas não se esgota no controle judicial destas, dada a fragilidade e excepcionalidade da intromissão, sendo pertinente a ciência jurídica se envolver também na construção de mecanismos institucionais de articulação, controle e fiscalização de arcabouços normativos que possibilitem a resolução de problemas públicos e auxiliem, portanto, na construção de um processo de sinceridade normativa, conquanto a proximidade destas com a implementação de direitos sociais e possibilidade de maior êxito em corrigir o hiato existente entre a constituição e realidade social.

Portanto, a análise dos arranjos institucionais dos programas de ações governamentais sob viés jurídico-institucional são essenciais para compreensão das condições de efetividade e eficiência dos ditames constitucionais no âmbito concreto, consoante propõe esta pesquisa ao analisar o programa de ação previsto na meta nº 3 do PNE, cujo escopo primordial é a ampliação do atendimento da rede escolar de ensino básico no país, a semelhança das razões que levaram a propositura da ADPF nº 45.

127 MORAIS, José Luis Bolzan de; BRUM, Guilherme Valle. Estado social, legitimidade democrática e o controle de políticas públicas pelo Supremo Tribunal Federal. A&C - **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.L.], v. 16, n. 63, p. 107, 1 jan. 2016. Revista de Direito Administrativo and Constitucional. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v16i63.45>.

128 COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política como campo multidisciplinar**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2018. p. 180-209.

3.1.3 Educação básica e a quebra da inercia meramente programática: atividade complexa e multidisciplinar

A educação básica, como outros direitos sociais, constitui prerrogativa de caráter prestacional, o que importa dizer que o Estado, por intermédio de seu aparato institucional, deverá fornecer o serviço diretamente a comunidade, submetendo-se a critérios de eficiência e efetividade. Neste contexto, a atuação dos poderes legislativo e executivo são essenciais para o desenvolvimento de programas de ações voltados a promoção do ensino básico e por conseguinte, resolução deste problema público.

A superação da inercia meramente normativa constitui medida essencial para que o direito ao ensino básico passe a ser implementado no contexto fático, especialmente entre as crianças e jovens de 04 a 17 anos (art. 208, V, CF), com o escopo de contornar as discrepâncias entre a realidade normativa e social e promover os princípios previstos na lei maior, sendo a Constituição uma matriz para políticas públicas nesta área, como defende João Trindade Cavalcante Filho¹²⁹:

No contexto de uma Constituição analítica como a promulgada no Brasil em 05.10.1988, constantemente “relida” e “reformulada” pelas 95 emendas editadas desde então, e, mais ainda, uma norma voltada à efetivação de direitos sociais, torna-se impossível falar em políticas públicas sem recorrer a lei maior. Dificilmente haverá em nosso sistema constitucional uma política que não tangencie – para dizer o mínimo – direitos constitucionalmente assegurados, deveres estatais constitucionalmente impostos ou objetivos traçados para atuação do poder público. Neste sentido, pode-se assumir como verdadeira a afirmação de que a Constituição Federal (CF) de 1988 é uma verdadeira matriz para as políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro, isso no sentido de que toda e qualquer política governamental que vise efetivar direitos sociais terá que ser constitucionalmente embasada e lida à luz de preceitos constitucionais.

Ocorre que o encargo de assegurar a efetivação do direito à educação básica, como visto, perpassa para além dos entendimentos consolidados pela corte constitucional, que a despeito da função de assegurar ofensas a direitos assegurados pela lei maior, não possui a sua disposição a burocracia estatal hábil para assegurar a oferta do ensino em larga escala e de modo estratégico.

129 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz das políticas públicas: direito, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem insitucional**. São Paulo: Saraiva Uni, 2017. Cap. 2. p. 33-45.

Neste sentido, Claudia Costin pondera que pouco se aborda a Educação enquanto política pública, isto é, sob a perspectiva do conjunto de ações e propostas do aparelho do Estado para enfrentar problemas da realidade ou atender a demandas geradas pela sociedade, especialmente no que relaciona-se a estruturar a ação governamental no domínio da educação com o escopo de assegurar a prerrogativa de aprender do indivíduos, assim como a relevância e qualidade deste aprendizado para as pessoas e sociedade¹³⁰.

Contudo, as políticas públicas não se reduzem ao aparato normativo que lhes fundamenta, portanto, descaracterizando-se como categoria normativa propriamente dita, na medida em que a lei apresenta caráter abstrato e genérico, enquanto as políticas são dotadas de especificidade e objetivos determinados, embora se assemelhem quanto a dimensão teleológica no que diz respeito a obtenção de determinada finalidade, sendo esta de caráter efêmero.¹³¹

Pressupõe-se que a efetivação do direito à educação é atividade de natureza complexa, isso porque perpassa necessariamente pelo intercâmbio entre os poderes legislativos e executivo para elaboração do arcabouço ou estrutura do programa de ação, por meio de regramento específico e posterior processo de formação de agenda e implementação das diretrizes pré-definidas, necessitando-se de orçamentos e amplas disposições orçamentárias, de modo que a elaboração de políticas públicas educacionais atuam como verdadeiros instrumentos de obtenção dos direitos sociais.

Logo, a superação da inércia meramente programática perpassa pela construção de políticas públicas coesas, atentas as minúcias da realidade que pretende alterar e das demandas sociais a serem satisfeitas, como verdadeiro instrumento para contornar o hiato normativo frente o realidade concreta, embora os estudos das políticas públicas não constitua tarefa exclusiva da ciência do direito, conquanto seu viés interdisciplinar e sua natureza multifacetada, de forma que a compreensão deste ramo sob perspectiva jurídica pode auxiliar no processo de construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

130 COSTIN, Claudia. Educação como política pública. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.). **Política públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Uni, 2017. p. 233-260.

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

3.2 *Políticas públicas educacionais: arranjos jurídicos institucionais voltados a resolução de problemas públicos*

Para compreender em que medida as políticas públicas atuam como instrumento para obtenção da universalização da educação básica, auxiliando, portanto, no processo de implementação dos direitos de caráter sociais, impõe-se perquirir acerca das dimensões semânticas do assinalado termo, especialmente sua relação com as figuras dos arranjos jurídicos institucionais nos diversos âmbitos de poder, com o escopo de engendrar um conceito de direito em políticas públicas educacionais e os possíveis impactos socioeconômicos desta atuação no plano concreto.

3.2.1 *Noções introdutórias sobre políticas públicas*

A palavra “política”, como destacam Leonardo Secci, Fernando Coelho e Valdemar Pires¹³², comporta diversas conotações na língua portuguesa, isto é, múltiplas dimensões de interpretação, enquanto que na língua inglesa, o mesmo vocábulo remete a pelo menos três termos distintos, essenciais para aqueles que analisam as ciências relacionadas ao fenômeno político, quais sejam: *polity*, *politics* e *policy*.

Polity diz respeito a estruturação básica do estado, sua conformação fundamental – ambiente político-institucional ou ordem do sistema, logo, a política constitucional então estabelecida em um dado país, constituem componentes dessa dimensão: as regras formais (códigos e estatutos) e regras informais (cultura e hábito), responsáveis por dispor sobre as posturas humanas.¹³³¹³⁴¹³⁵

Politic relaciona-se a dimensão processual da atividade política de ação e competição nas arenas de disputas do poder, dispondo sobre a atuação humana que se põe a compreender

132 SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

133 COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, competição e políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 65, p. 95-135, ago. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452005000200005>.

134 Id. 2020, p. 01.

135 FREY, K. POLÍTICAS PÚBLICAS:: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 21, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 21 out. 2022.

a dinâmica de obtenção e manutenção de recursos a serem utilizados como instrumento de poder sobre os homens¹³⁶, como pondera Cláudio Coutinho¹³⁷ “*política aqui é jogo, com suas diversas possibilidades: conflito, cooperação, alianças, vitórias, derrotas empates, ganhos e perdas*”.

Policy, por conseguinte, refere-se ao substrato material das decisões e atitudes políticas – orientações para ações e decisões, consubstanciados nos programas governamentais ou de estado, que se voltam a elucidação de problemas técnicos e ao conteúdo essencial dos comandos de cunho político, sendo este o sentido a que se vincula o termo “políticas públicas” (*public policy*).¹³⁸¹³⁹

Neste aspecto, vejam-se os conceitos apresentados pelos teóricos fundadores da disciplina: Mead caracteriza política pública como uma área da política que compreende o governo sob o enfoque de significativas questões públicas¹⁴⁰; Easton, por seu turno, considera como uma teia de decisões que alocam valores¹⁴¹; Lynn concebe como conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos¹⁴²; Peters enquanto soma das atividades dos governos, que agem de forma direta ou por intermédio de delegação, com capacidade para influenciar a vida da população¹⁴³; Laswell, por fim, reputa que os pensamentos relacionados a política pública implicam na obtenção das seguintes respostas – quem faz o quê, por quê e que diferença faz¹⁴⁴.

Diversas são as tentativas de estabelecer um conceito específico para definir o que constitui as políticas públicas, como visto, alguns destes partem do paradigma finalístico (o que pretende-se alcançar), institucional (distribuição das respectivas competências), subjetivo (atores envolvidos no processo de decisão e implementação) ou em perspectiva um pouco mais holística (concebendo múltiplas variáveis apresentadas).

136 BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Unb, 1998.

137 Id. 2022, online.

138 Id. 2022, online.

139 Id. 2020, p. 01.

140 MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, **Policy Currents**, Fevereiro:1-4. 1995.

141 EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

142 LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

143 PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

144 LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

A síntese comum dessas definições reside na busca por resolução a problemas públicos complexos, na medida em que a resposta para sua elucidação perpassa necessariamente por múltiplas áreas do conhecimento, a exemplo da economia, ciência política, sociologia e direito; e de ampla escala, ante a exigência por diretivas do poder público em escala compatível com volume e natureza do pedido, de modo que a política deve alcançar a todos que estejam sujeito a determinadas circunstâncias fático e jurídicos, assim como os destinatários da meta nº 3, objeto de aferição desta pesquisa.

Para fins de recorte epistemológico, adota-se como paradigma que as políticas públicas são atividades complexas e de ampla escala, cuja decisão e coordenação restam exclusivamente a cargo do poder público, consoante preconiza a abordagem estatista ou estadocêntrica, a qual determina que essas devem necessariamente serem emanadas pela atividade estatal, observando-se o e valorizando o Estado em ação¹⁴⁵.

Neste sentido, atenta para a impossibilidade de construir um conceito de políticas públicas iminentemente jurídico, dado o viés complexo e multidisciplinar desta matéria, menciona Maria Paula Dallari Bucci¹⁴⁶:

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.

Depreende-se, assim, que as políticas públicas são programas de ação governamental cuja atuação e desenvolvimento dependem de estruturas normativas pré-definidas, os denominados processos ou conjunto de processos juridicamente regulados – arranjos jurídicos institucionais, isto é, a organização sistemática da política, sua expressão exterior, responsáveis por estabelecer o conglomerado de elementos, objetivos, competências e regras para implementação da atividade estratégica do Estado.¹⁴⁷

145 Id. 2020, p. 03.

146 Id. 2008. p. 225-260.

147 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021, p. 227.

É por intermédio deste aparato normativo que a atividade estratégica do Estado ganha contornos próprios, não mais vinculando-se ao crivo de discricionariedade da administração pública acerca ou não de sua implementação, tornando-se, um verdadeiro compromisso jurídico, oponível por seus destinatários, e submetida a fiscalização pelos demais poderes e grupos de pressão.

Neste contexto, as instituições exercem importante papel no ciclo de desenvolvimento e implementação de políticas públicas, porquanto definem as regras do jogo em uma sociedade, sendo as responsáveis por estruturar o comportamento das relações humanas, impondo restrições e instaurando permissivos, formadas por regras formais e informações, órgãos políticos, econômicos, sociais e educacionais¹⁴⁸.

A teoria do institucionalismo histórico e estruturalista – vertentes do neo-institucionalismo – por conseguinte, pretende desvendar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos¹⁴⁹, isto é, como elas produzem trajetórias no entorno social, vale mencionar, como se estrutura a resposta de uma dada nação a novos desafios¹⁵⁰.

Sobre o tema, refere Celina Sousa¹⁵¹:

Aprofundando um pouco mais as contribuições do chamado neo-institucionalismo para a área de políticas públicas, sabemos que, de acordo com os vários ramos dessa teoria, instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas a inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições.

148 TOLEDO, C. J. T. de. O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO MÉTODO DE ANÁLISE JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTUDO DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE CARREIRA DOCENTE. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 977–1002, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.437. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/437>. Acesso em: 21 out. 2022.

149 MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 23-46.

150 HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [S.L.], n. 58, p. 193-223, 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452003000100010>.

151 SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Política públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017. p. 65-86.

Por conseguinte, as instituições tornam o agir do estado previsível, conjugando o processo de decisões coletivas, na medida em que definem as diretrizes de sua atuação no plano concreto, permitindo, assim, a possibilidade de alterações nos arranjos institucionais, com o escopo obter a máxima eficácia e efetividades no que se relaciona as políticas pública, bem como compreender a importância das diversas estruturas de poder e agentes no contexto da efetivação de direitos sociais.

Os arranjos institucionais, por seu turno, constituem a síntese dos comandos relacionados as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas, portanto, a dimensão sistemática do comando, a resposta ao problema público – *out come*¹⁵².

Sobre o tema, destaca Bucci¹⁵³:

Arranjo institucional é locução que conota o agregado de disposições medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático. É utilizada em substituição à expressão vaga “outcomes dos processos políticos”. Como a exteriorização de uma política pública é muito diversa e variável, a noção de arranjo, menos comprometida com um aspecto formal determinado, é mais adequada à descrição do fenômeno, dado que qualquer política pública é necessariamente a composição de um conjunto de elementos, normas, órgãos, valores, interesses, orientado à implementação de uma mudança estratégica. O arranjo-institucional de uma política compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma instituidora (com o perdão da tautologia), da qual conste o quadro geral de Organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os Protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados, como!empresas e consumidores, por exemplo.

As políticas públicas no que concerne aos modelos analíticos de aproximação do governo, situam-se no plano mesoinstitucional, o qual propõe-se a investigar os arranjos institucionais associados a unidades maiores – sob viés econômico, político e social, enquanto que o plano microinstitucional ocupam-se, unicamente, do núcleo isolado da ação governamental, portanto, dissociado de elementos externos, embora a ontologia de ambos

152 David Easton descreveu as políticas públicas como a manifestação do processo político, logo transformando inputs (demandas sociais) em outputs (resposta ao problema público). Compreenda-se, apoios ou demandas a serem dimensionados em ações práticas ou mesmo decisões tomadas. EASTON, D. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**, New York: Knopf, 1953.

153 Id. 2021, p. 258.

girem em torno da dimensão de *policies*; o plano macroinstitucional, por seu turno, personifica a figura do governo propriamente dito diante dos conflitos inerentes a atividade política - traduzindo o sentido das *politics*¹⁵⁴.

Portanto, a compreensão das políticas públicas como atividade de ação governamental perpassa necessariamente pela figura dos arranjos institucionais, que fundamentam sua vigência e atuação, formados por estruturas jurídicas que lhes oportunizam certa independência quanto ao viés de discricionariedade do poder público, retirando o caráter de apadrinhamento ou favor político do agir estatal em razão da existência de atividade estratégica implementada por meio de processos juridicamente regulados.

3.2.2 *A abordagem de pesquisa em direito e políticas pública educacionais*

Como visto, por seu viés multidisciplinar e complexo, inviável construir um conceito de políticas públicas essencialmente jurídico. Contudo, a análise deste fenômeno sob a perspectiva do Direito, utilizando-se, portanto, de categorias próprias desta ciência, mostra-se factível, sobretudo diante da necessidade de descrever, compreender e analisar a ação estratégica do Estado, de modo a conceber formas e processos jurídicos correspondentes no processo de formação e implementação dos programas¹⁵⁵.

O Direito deve ser compreendido como elemento estruturante das políticas públicas, sendo certo que essas não se resumem ao emaranhado de normas que a compõem¹⁵⁶, entretanto, há de se reconhecer que o maquinário do Estado é composto por instituições jurídicas, originadas e moldadas pelo direito, logo, a gestão jurídica dos arranjos institucionais constitui objeto de atenção dos pesquisadores da ciência do Direito.

Neste sentido, menciona Dallari Bucci¹⁵⁷:

A confluência entre política pública e o direito, nesse aspecto, dá-se num campo em que é mais nítida a participação de cada uma das linguagens. À política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses em questão, arbitrando conflitos, de

154 Id. 2021, p. 52.

155 Id. 2016, p. 30

156 As políticas públicas diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para realização de objetivos determinados. - O conceito de direito em políticas públicas – p. 25 A propósito, também enuncia Dworkin: Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos. DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**, tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p.83.

157 Id. 2006, p. 37

acordo com a distribuição do poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazos.

Ao direito cabe conferir expressão formal e vinculativa a esse propósito. Transformando-o em leis, nomas de execução, dispositivos fiscais, enfim, conformando o conjunto institucional por meio do qual opera a política e se realiza se plano de ação. Até porque, nos termos do clássico princípio da legalidade, ao Estado só é facultado agir com base em habilitação legal. A realização das políticas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e constitucionalidade, o que implica que passem a ser reconhecidos pelo direito – gerar efeitos jurídicos – os atos e também as omissões que constituem cada política pública (...).

O desafio reside, senão, na construção de uma metodologia que garanta um olhar jurídico as conformações relacionadas ao arranjo jurídico-institucional das políticas, sendo a perspectiva multidisciplinar necessária para obtenção de conclusões atentas à realidade do objeto de pesquisa, ao revés do que se ocupa originariamente a abordagem científica regular da ciência do direito, a qual comumente se debruça sobre as teorias normativas no plano teórico, a abordagem em Direito e Políticas Públicas será preferencialmente empírica, mediante análise de casos concretos.

Pondera Diogo Coutinho¹⁵⁸ que os juristas brasileiros possuem dificuldade em analisar, avaliar, identificar, aperfeiçoar os arranjos, de modo sistemático, as ferramentas que conformam as políticas públicas, por compreenderem que esta área do conhecimento não pertencem ao âmbito de estudo da ciência da Direito, circunstância que impede o maior dialogo os demais profissionais envolvidos na gestão de políticas públicas por parte daqueles responsáveis por forjar, implementar e interpretar as leis e por consequência, obsta o desenvolvimento de uma tecnologia jurídica das políticas públicas.

Contudo, a intromissão dos juristas nesta seara é de tamanha relevância, auxiliando no aprimoramento de arranjos-intitucionais existentes, assim como na criação de novos mecanismos jurídicos de articulação que propiciem maior transparência ao processo de decisão e implementação das políticas públicas, os denominados instrumentos de *accountability*¹⁵⁹.

158 Id. 2018, p. 180-209.

159 Termo em inglês que corresponde à capacidade de imprimir transparência, controlar e responsabilizar o agente por suas ações e omissões. Id. 2020, p. 229.

Clune¹⁶⁰ destaca que o direito é definido enquanto o exercício de autoridade do Estado, imbuído de seu poder distintivo e soberano, na medida em que lhe é atribuído a capacidade de comandar as demais autoridades. Deste modo, o direito é utilizado como um instrumento político para auxiliar as políticas públicas nos problemas que essas pretendem solucionar, assim, a análise das políticas públicas aplicadas ao direito possui maior preocupação quanto a obtenção dos resultados previamente almejados.

A pesquisa em direito e políticas públicas têm por escopo responder a questões relacionadas a eficiência jurídica dos diversos arranjos institucionais que conformam os programas de ação governamental, os quais personificam a ação coordenada e estratégica por parte do Estado diante de problemas complexos, perquirindo-se a elucidação ou mitigação dos problemas públicos, cuja a abordagem tradicional da ciência do direito não oportunizaria respostas adequadas a assinalada indagações.

Lasswell e McDougal¹⁶¹ mencionam os empecilhos enfrentados quanto ao ensino do direito em sintonia com as políticas públicas e o interesse público, na medida em que a integração do direito com outras ciências sociais comumente possuem pouco êxito ante a falta de claridade sobre o que deverá ser integrado – como, e para quais finalidades.

A abordagem em direito e políticas públicas, como propõe Coutinho e Bucci, põe luz às inquietações de Lasswell e McDougal, uma vez que inteligível a atuação dos juristas no âmbito da análise das políticas públicas (*policys analysis*), qual seja: compreender o referido fenômeno sob o enfoque de categorias pertencentes ao direito, a fim de que perceber em que medida as conformações normativas podem contribuir na implementação dos programas, sendo, por cento, necessário o olhar em categorias fora do direito, mas em atenção ao fim assinalado.

No caso das políticas públicas educacionais, depreende-se que o conhecimento acumulado acerca da estrutura normativa-institucional dos principais programas de ação adotados pelo Estado brasileiro, tende, senão, a auxiliar no processo de efetivação do direito à

160 CLUNE, William H. Law and Public Policy: map of an area. Review of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison, 1993. Working Paper No. 6. CLUNE, William. H. A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, **Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers.** Iowa L. Rev, v. 69, n. 47, 1983.

161 LASSWELL, Harold D; MCDUGAL, Myres S. Legal education and public policy: **Professional training in the public interest.** Yale Lj, v. 52, n. 203, 1943.

educação em si, isto, a partir da análise das conformações postas e a pretensão de torná-las ainda mais eficientes e efetivas no contexto social.

3.2.3 Implementação de políticas educacionais e impactos no desenvolvimento socioeconômico

Por conseguinte, partindo-se da concepção do direito ao desenvolvimento, que reconhece aos indivíduos a prerrogativa de participar ativamente para o engrandecimento econômico, social, cultural e político de sua sociedade, no qual todos os direitos humanos e liberdades possam ser plenamente realizados, tornando o ser humano enquanto sujeito central deste processo¹⁶², de modo que a implementação do direito à educação básica torna-se essencial nesta conjuntura, ante sua capacidade em promover os ditames inerentes a igualdade.

Refere Maurício Mota¹⁶³ ao dispor sobre as liberdades humanas como bases do desenvolvimento:

Os serviços sociais capacitantes – por exemplo, os serviços de educação e saúde – são importantes para a manutenção e o aumento das capacidades humanas. Em geral, ainda que eles possam ser “consumidos” individualmente, os seus benefícios como que “transbordam” para toda a comunidade. Ou seja, ainda que esses serviços não tenham a característica da não exclusividade (não rivalidade) no consumo – típica dos chamados bens públicos, tais como a segurança nacional, o policiamento e a iluminação pública –, justifica-se a sua provisão pelo Estado em virtude de que não se pode excluir os demais membros da comunidade dos benefícios desse consumo. Por apresentarem esse efeito de “externalização” dos benefícios de seu consumo, os serviços de educação e de saúde, entre outros, são conhecidos na literatura como bens meritórios. Por seu turno, há argumentos para mostrar que os serviços com características de bens públicos (como a proteção ambiental) ou meritórios (como a educação e a saúde) devam ser providos pelo Estado por meio de políticas públicas. Tais argumentos, em geral, baseiam-se na consideração de que os mercados têm falhas que os impossibilitam de prover eficazmente certos serviços sociais capacitantes à população.

Depreende-se, portanto, que o ensino obrigatório deve ser compreendido enquanto um bem meritório, ou seja, apesar do mercado conferir um preço e fornecê-lo de modo adequado, em virtude das externalidades imensamente benéficas a toda sociedade, devem

162 Assembleia Geral da ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Nova York. 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 30 junho 2022.

163 PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de amartya sen. Rio de Janeiro: Ipea, 2012, P. 37.

necessariamente ser fornecidos pelo Estado por intermédio da consecução de políticas públicas engajadas para tal finalidade.

Tem-se, ainda, que muito embora conferido a cada indivíduo de forma isolada, a educação básica detêm potencial transformador e em virtude disto, as políticas públicas a que se refere neste ensaio devem transpor barreiras de governos pontuais e configurarem verdadeiras políticas de Estado.

De certo que a implementação das políticas públicas educacionais no País perpassa por uma série de desafios, seja por ocasião das divergências políticas, dificuldades de investimentos ou mesmo otimização dos recursos, os quais constituem verdadeiros óbices a plena satisfação deste direito humano que dialoga de forma direta com tantas outras prerrogativas, assim como o direito ao desenvolvimento.

Ressalte-se que o aspecto socioeconômico detêm aptidão de afetar diretamente a elaboração e a implementação das políticas públicas, na medida que os gestores devem planejar como serão financiadas as ações e programas educacionais, os quais estão sujeitos a escassez, sendo necessário sopesar e fazer escolhas em termos de priorização do setor de ensino, porquanto, a educação comumente têm sido associada diretamente ao desenvolvimento das nações, revestindo-se de importância, considerando-se seu caráter de investimento prospectivo.¹⁶⁴

Ricardo Castilho¹⁶⁵ menciona que o Brasil aplica apenas 5,9% do PIB em educação, sendo 0,1% abaixo do que a Unesco recomenda, em 6%, entretanto, tem-se que haver ponderação ao aplicar tal percentual a diferentes realidades, isso porque o cenário existente nos EUA, onde se aplica os exatos 6%, configuram enquanto quatro vezes dos valores investido pelo estado brasileiro, sendo, portanto, ideal que aplique-se 10% do PIB.

Pondera, ainda, que conseguir recursos para a educação é um esforço a ser empreendido, levando-se em consideração os países que elevaram os investimentos no referido segmento¹⁶⁶, os quais lograram êxito em evoluir nas referidas políticas em poucos anos, tal como o exemplo da Coreia do Sul.

164 JÚNIOR, Ronaldo Herrlein. **A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014, p. 13.

165 CASTILHO, Ricardo. **Educação e Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 147.

166 Id. 2017, p. 147.

Dispõe Ronaldo Herrlein¹⁶⁷ sobre a construção de um Estado Democrático para o desenvolvimento do século XXI e a importância de políticas públicas comprometidas com este objetivo:

Do ponto de vista do desenvolvimento endógeno, trata-se de criar condições para a autoconstrução dos indivíduos, não só salvaguardá-los. Somente a expansão das capacidades humanas pode dar suporte à realização de processos de formulação coletiva das finalidades do desenvolvimento e de construção e organização coletivas das políticas públicas. A expansão das capacidades e o estabelecimento real da cidadania, com provisão de recursos materiais, formação educacional e garantia de direitos fundamentais, podem advir como resultados das políticas de desenvolvimento, que devem assim guardar estreita correspondência com a realização de metas de desenvolvimento humano e sustentabilidade ambiental. As metas de desenvolvimento devem estar referidas a indicadores de emprego, renda, desigualdade, pobreza, qualidade ambiental, saúde e educação, desdobrando-se em nível local e/ou distrital, que mais favorece uma efetiva organização e controle da sociedade.

Sob este aspecto, mencionam Caroline Costa, Alex Ribeiro e Pablo Bes¹⁶⁸ que ao observar-se o desenvolvimento do Brasil enquanto nação, vê-se que as configurações do estado, sob o espectro das políticas públicas educacionais, tem-se que estas não lograram êxito em superar problemas que se estendem por gerações, uma vez que o panorama nacional encontra graves problemas, tais como evasão escolar, índice considerável de analfabetismo e distorção série/idade, na contramão, portanto, de outros países que neste mesmo período conseguiram firmar um sistema educacional de dimensão nacional consolidado.

Dessa maneira, descreve Gilda Cardoso¹⁶⁹ que o maior problema da implementação do direito à educação no Brasil reside, pois, na própria configuração do Estado e conseqüentemente como a política educacional que foi traçada desta conjuntura, isso porque não foi tomou-se em consideração as especificidades e nuances de cada região em um país de dimensões continentais com imensas desigualdades sociais e culturais, temática esta que será melhor delineada no próximo ponto.

À vista disso, depreende-se que a efetivação do direito ao desenvolvimento necessariamente perpassa pela implementação da educação básica de qualidade para todos, por meio da consecução de atividades a serem dirigidas e norteadas pelos órgãos públicos em cooperação e organização, denominadas por políticas públicas, sendo estas, igualmente,

167 Id. 2014, p. 33.

168 LIMA, Caroline Costa Nunes; NUNES, Alex Ribeiro; BES, Pablo. **Política educacional**. São Paulo: Sagah, 2018, p. 113.

169 ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Estado, política educacional e direito à educação no Brasil**: “O problema maior é o de estudar”. Revista Educar, n. 39, p. 279-292, jan./abr. 2011. Editora UFPR, p. 280.

objeto de inquietação dos juristas, vez que traduzem princípios constitucionais, como defendem Mariana Pargendler e Bruno Meyerhof Salama¹⁷⁰:

(...) a diferença entre descrever as normas jurídicas e descrever as consequências das normas jurídicas sobre a realidade vem se reduzindo nos últimos tempos. A razão para tanto é a expansão dos elementos que são considerados jurídicos, isto é, aptos a responder à questão fundamental do sistema jurídico — segundo a concepção de Niklas Luhmann, a distinção entre o lícito e ilícito. A razão para tanto é que, sob o primado das políticas públicas consubstanciadas em princípios constitucionais, cada vez mais os prováveis efeitos de certas regras ou regimes jurídicos deixam de ser dados extrajurídicos, passando a ocupar um papel central na argumentação jurídica e na aplicação do direito.

Deste modo, Amartya Sen e Glória Dreze¹⁷¹ elencam nove razões pelas quais as políticas públicas educacionais relacionadas ao ensino obrigatório despontam como essenciais para o desenvolvimento e progresso social dos indivíduos, veja-se:

1. *capacidade de ler, escrever e contar histórias*: os autores apontam que referidas habilidades possuem efeitos poderosos, vez que auxiliam na compreensão do mundo. Especialmente na sociedade contemporânea, em que tantas tarefas dependem da palavra escrita, ser analfabeto é como estar preso, e a educação escolar detêm a aptidão de abrir portas por meio das quais as pessoas podem escapar do encarceramento;
2. *ampliar oportunidades econômicas e perspectiva de emprego*: destacam também que as supracitadas condições dependem bastante do nível educacional dos indivíduos e das habilidades por eles aprendidas. Desta maneira, a capacidade de compreender a informação escrita e dominar as operações numéricas envolvidas em tarefas específicas pode ser uma qualificação imprescindível até mesmo para tarefas simples, sobretudo com o aumento da especialização nos processos de produção;
3. *capacidade de dar voz política à população*: referem que o analfabetismo abafa a voz política da população e, portanto, contribui diretamente para sua insegurança; De modo que, o alcance da voz democrática das pessoas pode ser bem maior quando as oportunidades políticas são combinadas com o empoderamento social, incluindo a

170 PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno Meyerhof. **Direito e consequência no Brasil**: em busca de um discurso sobre o método. Revista de Direito Administrativo, v. 262, p. 95/144, jan/abr, 2013, p. 108.

171 DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta**: A Índia e suas contradições. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes, Laila Coutinho. Ed. Kindle. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 2972/3018.

capacidade de ler jornais, revistas e livros e de se comunicar com os demais, tornando, assim, as democracias ainda mais eficazes;

4. *resolução de problema de saúde geral e em particular*: discorrem que é fácil notar a relevância da educação voltada para a saúde (por exemplo, no que diz respeito às formas como as infecções se espalham e como as doenças podem ser prevenidas). Mas mesmo a educação não específica pode desenvolver a capacidade de um indivíduo de pensar, e gerar a compreensão social de maneiras que podem ter papel fundamental no combate aos problemas epidemiológicos;
5. *expandir o alcance dos Direitos humanos*: indicam que o desenvolvimento da educação tem sido muitas vezes o principal motor de mudanças na percepção pública da escala e do alcance do que pode se denominar de direitos humanos, amplamente definidos. O entendimento do que pode ser caracterizado enquanto direito humano, tal como os cuidados relacionados a saúde certamente figurariam sob a percepção global do que configura tais prerrogativas, as quais tendem a ser bastante estimulados pela disseminação da educação escolar e da alfabetização.
6. *maior compreensão e utilização das garantias legais*: ponderam que os direitos já consolidados que as pessoas tantas vezes não são capazes de utilizar, porquanto, quando as pessoas são analfabetas, a capacidade de compreender, exigir e pôr em prática seus direitos legais pode ser bem limitada. De maneira que, a falta de escolaridade pode levar diretamente à insegurança ao distanciar os necessitados das formas e dos meios para resistir à violação dos direitos legais estabelecidos;
7. *ascensão da voz e poder das mulheres no núcleo familiar*: descrevem que além da importância geral da equidade no interior da família, a voz das mulheres também pode levar a inúmeras outras mudanças sociais. Uma das mais essenciais diz respeito ao fato de que o empoderamento das mulheres tende a ter um forte impacto sobre a queda na taxa de fecundidade. Além disso, a educação e a alfabetização das mulheres podem reduzir as taxas de mortalidade infantil.
8. *contribuição para redução das desigualdades*: argumentam que muito embora não se trate de nenhuma solução mágica contra as barreiras de classe, a educação básica pode contribuir enormemente para a redução das desigualdades relacionadas com as divisões de classe;

9. *estudar pode ser extremamente agradável*: por fim, refletem que as atividades criativas, desde que bem orientadas, aliadas ao processo de escolarização, podem acrescentar muito à qualidade de vida dos jovens, isso sem contar os benefícios de longo prazo. Frequentar a escola não só é muito preferível ao trabalho infantil, ao trabalho doméstico ou a outras alternativas do tipo, como também pode tornar a vida das crianças divertida e gratificante.

Em vista disso, depreende-se que a implementação da educação básica descortina uma série de possibilidades aos indivíduos no contexto social, sendo ela um dos importantes instrumentos para promoção do desenvolvimento socioeconômico de um país, além de propiciar o usufruto de liberdades substanciais nos mais diversos âmbitos da vida em sociedade, especialmente quanto a promoção da isonomia e redução das desigualdades.

3.3 Plano Nacional de Educação (PNE): um plano de Estado para estabilização das políticas educacionais

Objetivando implementar o ensino básico no país, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014 e com período de validade entre os anos de 2014 a 2024, prevê metas a serem atingidas no referido lapso temporal, cujo escopo, em síntese, é universalizar a educação básica entre os jovens de quatro a dezessete anos, alfabetizar todas as crianças na série adequada; bem como melhorar a qualidade do saber lecionado.

3.3.1 Por dentro do PNE: estruturas e objetivos

O PNE possui 20 metas e 254 estratégias, cujos compromissos personificam as amplas discussões empreendidas na Conferência Nacional da Educação (CONAE- 2010), aprimoradas mediante diálogo com o Congresso Nacional. O plano se estrutura em duas partes: na primeira, constam as normas que guiam o processo de implementação da política, enquanto, na segunda, situam-se o conjunto de metas e estratégias a serem alcançados durante sua vigência.

O campo da metas, por seu turno, subdivide-se em quatro eixos de atuação, quais sejam: I – Metas 1,2,3,5,6,7,9, 10 e 11, diretrizes que objetivam estruturar a garantia do direito à educação básica com qualidade; II – Metas 4 e 8, relacionam-se ao trilhar necessário a promoção da equidade com a redução das desigualdades e valorização da diversidade; III – Metas 15 a 18, buscam a valorização dos profissionais da educação; IV – metas 12 a 14, abordam questões relacionadas a educação superior¹⁷².

As metas 19 e 20 relacionam-se com a necessidade de promoção da gestão democrática da política educacional, especialmente quanto a coordenação de ações estratégicas e distribuição de recursos, por intermédio da criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE)¹⁷³, cuja missão institucional seria a de atuar em conjunto as diretrizes prevista no PNE, delimitando, de modo específico, os limites da cooperação federativa, a fim de se alcançar o cumprimento das metas no prazo almejado.

Como visto no capítulo um desta pesquisa, o Brasil convive com dificuldades estruturais quanto a consolidação de ações estratégicas voltadas a resolução de problemas educacionais desde o advento da república, tendo em conta a descontinuidade no que diz respeito às políticas sociais de fomento ao ensino básico. Diante deste cenário, um Plano Nacional de Educação sintetiza a perspectiva das diversas esferas do governo com compromisso comum quanto a obtenção de resultados mais efetivos e otimização de recursos no planejamento de ações de modo integrado e colaborativo.

O Plano Nacional de Educação vigente é o terceiro em exercício no país, sucedendo o instituído pela Lei nº 10.172/2001, que expirou em janeiro de 2011, esse, por seu turno, representou a retomada da concepção de implementação de um plano educacional com dimensão nacional em virtude do advento da Constituição Federal de 1988, após quase cinquenta anos do primeiro PNE (1962), o qual surgiu como uma iniciativa do Ministério da Educação, capitaneado por Anizio Teixeira, sem a participação do Congresso Nacional na elaboração de aparato legislativo¹⁷⁴¹⁷⁵.

172 BRASÍLIA. Márcia Angela da Silva Aguiar. Ministério da Educação (org.). **Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação**. Brasília: Mec, 2014, p. 09. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 22 out. 2022.

173 Id. 2014, p. 14

174 BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 22 out. 2022.

175 ALVES, João Roberto Moreira. **O Plano Nacional da Educação e o papel da sociedade no processo de sua construção coletiva**. 2010. Disponível em: http://www.ipae.com.br/pub/pt/cme/cme_124/. Acesso em:

O PNE vigente, distingue-se de seus antecessores, sobretudo, pelo período de duração decenal por força de expressa previsão constitucional¹⁷⁶, pela ampla participação popular durante o processo de elaboração¹⁷⁷ e em virtude do grau de maturidade institucional acumulado pelas experiências precedentes, demonstrando, senão, a intenção estatal de transpor as figuras pontuais e isoladas das ações efêmeras de governo na política educacional, isto, no anseio pela busca de conferir estabilidade às atividades empreendidas pelo poder público no âmbito da educação (art. 214, CF).

Sobre o tema, refere Janete Maria Lins¹⁷⁸:

Com efeito, a intenção é a de que a nova lei – síntese das práticas regulatórias não apenas do II PNE, mas fonte inspiradora de futuros outros planos decenais – constitua o instrumento de articulação entre o sistema nacional de educação e os entes federativos. Isto de modo a configurar um efetivo regime de colaboração das ações destinadas ao combate dos graves problemas nos processos de escolarização.

Portanto, trata-se de política regulatória, na medida em que norteará as demais ações governamentais de nível intermediário e operacional no que concerne as atividades que devem conduzir a política educacional brasileira¹⁷⁹, circunstância que, por si, reforça a tarefa complexa que compete ao PNE, destacando-se a obrigação dos estados e município de se adequarem seus objetivos previstos no plano (art. 8º, Lei nº 13.005/2014), sendo ele o espelho para formulação dos demais desenhos institucionais relacionados a implementação do direito à educação.

3.3.2 Natureza do PNE: macro parâmetro nacional para implementação de políticas educacionais

Ao definir o Plano Nacional de Educação como macro parâmetro para implementação das políticas educacionais, importa em caracterizá-lo como o principal desenho institucional

22 out. 2022.

176 Vide emenda constitucional nº 59, de 2009.

177 FERNANDES, Francisco das Chagas (org.). O PNE NA ARTICULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração.. Brasília: Mec, 2014, p.10. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014versaofinal.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

178 LINS DE AZEVEDO, J. M. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 4, n. 6, 2012, p. 29. DOI: 10.22420/rde.v4i6.63. Disponível em:

<https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/63>. Acesso em: 22 out. 2022.

179 Id. 2020, p. 190.

responsável pela efetivação do direito ao ensino básico e superior no país, especialmente diante da ausência de aparato normativo que institua e regule o Sistema Nacional de Educação (SNE)¹⁸⁰.

Para compreender a natureza do PNE enquanto ação estratégica do estado que institui os parâmetros nacionais de atuação das diversas esferas governamentais na execução da política educacional, impõe-se perpassar pelas distinções conceituais do que comumente denomina-se por políticas de governo e política de Estado. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci traça o seguinte paralelo¹⁸¹:

A política pública tem um componente da ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas “políticas de Estado” –, e há outras que se realizam como partes de um programa maior, são as ditas “políticas de governo”.

Paulo Silva Machado¹⁸², por seu turno, destaca que a distinção entre políticas públicas de Estado ou de governo é essencial para compreender como será a condução e implantação da ação estratégica na esfera pública. Deste modo, uma política pública de governo se refere a uma ação governamental pertencente a um programa específico, hábil a vigorar durante o mandato governamental, enquanto que as políticas de Estado aludem a um plano, ação ou programa de longo prazo, concebido para perdurar por período que ultrapasse o exercício político de determinado partido.

Partindo do paradigma dos atores envolvidos na construção das políticas de Estado e governo, menciona Dalila Andrade¹⁸³:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

180 CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, [S.L.], v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302008000400012>.

181 Id. 2006, p. 19

182 SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. *Guia Prático da Política Educacional no Brasil: ações/planos/ programas/impactos*. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2015, p. 08.

183 OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, [S.L.], v. 32, n. 115, p. 329, jun. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302011000200005>.

Depreende-se que o PNE possui duração decenal, não caracterizando-se, portanto, como um programa de ação governamental em sentido próprio, porquanto não compõe o núcleo de um programa de governo determinado, consolidando-se como verdadeira política de Estado, na medida em que possui vocação para subsistir, a despeito das alterações no corpo burocrático modificados regularmente pelos processos eleitorais, inclusive, vinculando os diversos gestores o seu regular cumprimento.

Isso porque, o Plano se propõe a atuar como instrumento para promoção da estabilização das ações estratégicas do poder público na seara educacional, sendo necessário sua perpetuidade frente aos programas de governo, que se alteram com certa periodicidade, como forma de combate a política de descontinuidade na educação brasileira, fenômeno vivenciado desde o período colonial.

A propósito, Arretche¹⁸⁴ refere que arranjos, por vezes, intitulados como sistemas nacionais de políticas públicas, os quais remontam as reformas de políticas sociais ocorridas desde os anos 1990, destacam-se por definirem macroparâmetros nacionais para implementação de políticas, pautando-se em repasses de recursos federais condicionados à execução de agendas federais.

Diante da ausência de um Sistema Nacional de Educação, embora a expressa previsão constitucional acerca de sua criação (art. 214, CF), o PNE atua como a principal política norteadora das ações estratégicas do Estado voltadas ao fomento da educação básica brasileira, logo, confere suporte para instituir outras políticas de Estado, reputando-se, ainda, que cada meta enunciada pelo plano constitui uma política de Estado diversa em nível de diretriz intermediária ou operacional.

No que diz respeito ao PNE como epicentro das políticas públicas educacionais, expõe Luiz Fernandes Dourado¹⁸⁵:

Nesta complexa seara, situam-se as políticas educacionais, especialmente o PNE 014-2024 e sua importância política e estratégica. O Plano, aprovado em 2014, após

184 ARRETICHE, M. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil**: a reforma de programas sociais. Dados, Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

185 BRASÍLIA. LUIZ FERNANDES DOURADO. **PNE EM MOVIMENTO**: política de estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016, p. 20. Disponível em: <http://seriepne.inep.gov.br/ojs3/index.php/seriepne/article/view/3754/3484>. Acesso em: 22 out. 2022.

vários tensionamentos, deve constituir o eixo das políticas educativas. Desse modo, os principais desafios atuais referem-se ao processo de materialização do PNE ao qual se articulam as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como um efetivo esforço de ampliação dos recursos para a educação. O Plano, se entendido como eixo das políticas educacionais, pode representar um avanço, a despeito de alguns limites e ambiguidades do texto aprovado.

Conquanto os problemas no processo de materialização do PNE, depreende-se que não há como dispor sobre a política educacional brasileira sem apontá-lo como instrumento essencial para implementação do direito à educação básica, sendo seu aprimoramento essencial para evitar a fragmentação e descontinuidades nas medidas estratégicas adotadas pelos governos, contexto este experimentado na história do direito à educação no Brasil.

Para isto, necessário o estudo do Plano com o escopo de aperfeiçoá-lo, seja no aprimoramento dos desenhos jurídicos-institucionais então existentes ou ainda, por intermédio da criação de novos mecanismos de articulação, hábeis a integrar a política, no intuito de torná-la mais efetiva e eficiente. Não se pode olvidar que a criação de um plano como o PNE constitui êxito baseado em longa luta histórica pela redução das desigualdades educacionais no país, na busca da democratização do acesso à educação.

4. A META Nº 3 DO PNE E A BUSCA POR UMA VISÃO JURÍDICO – INSTITUCIONAL DO PROGRAMA DE AÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) é o principal instrumento para a promoção do ensino básico no país, atuando como política pública dorsal na busca pela universalização da educação elementar entre os jovens de 15 a 17 anos e elevação das taxas de matrícula no ensino médio. A vista disto, o presente capítulo propõe analisá-lo enquanto ação estratégica promovida pelo Estado para mitigação do problema público relacionado a falta de instrução básica entre os adolescentes, mediante a construção de uma política que resista a governos efêmeros, transcendendo-se ao viés político-partidário, a fim de alcançar o status de política de Estado.

Deste modo, a fim de perceber a política pública sob uma perspectiva jurídico institucional, adotou-se o quadro de referência proposto por Maria Paula Dallari Bucci, que permitiu a construção da representação do programa de ação previsto na meta nº 3 do PNE, por meio da identificação de seus elementos jurídicos e institucionais, possibilitando, assim, a visualização e o estudo da estrutura interna do comando estratégico em análise.

A utilização do quadro se justifica, na medida em que facilita a percepção dos instrumentos jurídicos da política pública assinalada, partindo-se do paradigma de que as ações estratégicas promovidas pelo Estado são, necessariamente, juridicamente reguladas. De modo que, constituí objeto de investigação da ciência do Direito, a análise destes arranjos legais, a fim de aperfeiçoá-los, modificá-los ou mesmo, extingui-los, conferindo maior eficácia e efetividade a resolução dos problemas públicos e por consequência, a efetivação de direitos sociais.

Para melhor percepção do tema e compreensão da dimensão do arranjo jurídico institucional em análise, em um primeiro instante, será necessário traçar o panorama do ensino básico no país, para, em seguida, explorar no universo pragmático da ação estratégica governamental – plano microinstitucional, no contexto social.

4.1 O ensino básico no Brasil em números

O Brasil conta com uma população estimada em 214 milhões de habitantes¹⁸⁶, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), dos quais cerca de 47 milhões encontram-se regularmente matriculados na educação básica em instituições de ensino públicas e privadas¹⁸⁷, veja-se:

Tabela nº1 – Matrículas/2020

	Rede pública				Rede privada			Todas as redes
	Rede Federal	Rede Estadual	Rede Municipal	Total	Rede Conveniada	Rede Não conveniada	Total	
Educação básica	405.997	15.199500	22.898611	38.504108	974120	7817066	8791186	47295294
Creche	946	3281	2439076	2443303	615585	593101	1208686	3651989
Pré-escola	1399	55467	4000709	4057575	148757	971474	1.120.231	5177806
Educação infantil	2345	58748	6439785	6500878	764342	1564575	2328917	8829795
Anos iniciais do ensino fundamental	6907	1.892374	10078535	11977816	105200	2707399	2812599	14790415
Anos finais do ensino fundamental	15865	4944064	5131678	10091607	34615	1802193	1836808	11928415
Ensino fundamental	22772	6836438	15210213	22069423	139815	4509592	4649407	26718830
Ensino médio	233330	6351444	40030	6624804	19468	906481	925949	7550753

Fonte: Todos pela educação (2022)

Depreende-se da tabela nº 1, cuja referência é o ano de 2020, que a maior parcela das matrículas na educação básica foram efetivadas em instituições pertencentes a rede pública, isto, da educação infantil ao ensino médio, percebendo-se maior protagonismo dos municípios na promoção da educação básica, enquanto que os estados permanecem com o maior número

186 POPULAÇÃO do Brasil. 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php. Acesso em: 26 jul. 2022.

187 PRISCILA CRUZ (São Paulo). Todos Pela Educação (org.). Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021. São Paulo: Moderna, 2021, p. 26. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf. Acesso em: 26 jul 2022.

de inscrições no ensino médio, despontado como o principal provedor desta modalidade de ensino no país.

Tabela nº2 – Estabelecimentos/2020

	Rede pública				Rede privada		Todas as redes	
	Rede Federal	Rede Estadual	Rede Municipal	Total	Rede Convênida	Rede Não convênida	Total	
Educação básica	700	29.888	107.899	138.487	7587	33459	41046	179533
Creche	18	130	42391	42539	6353	22002	28355	70894
Pré-escola	21	792	71619	72432	2938	25642	28.580	101012
Educação infantil	22	820	80031	80873	6681	26431	33112	113985
Anos iniciais do ensino fundamental	25	10.397	73939	84361	1625	22094	23719	108080
Anos finais do ensino fundamental	39	18666	28769	47474	329	13805	14134	61608
Ensino fundamental	46	22005	78046	100097	1698	23045	24743	124840
Ensino médio	599	19718	183	20.500	194	8239	8433	28933

Fonte: Todos pela educação (2022)

A tabela nº 2¹⁸⁸, por seu turno, dispõe sobre a quantidade de estabelecimentos educacionais existentes no Brasil e de modo semelhante ao quantitativo de matrículas, indica preponderância do número de estabelecimentos educacionais públicos em todos os seguimentos da educação básica, havendo predomínio de instituições pertencentes a rede estadual de ensino.

Em relação a classificação segundo o nível socioeconômico (NSE), possui por escopo analisar as desigualdades relacionadas à educação, o referido indicador é constituído por dados obtidos a partir da resposta dos alunos a questionários específicos elaborados pelo INEP. As perguntas se referem especialmente sobre a posse de bens no domicílio dos alunos; contratação de serviços como mensalista ou diarista; renda familiar mensal; e escolaridade do pai e da mãe.

188 Id. 2022, p. 26.

A escala socioeconômica em relação aos discentes possui variação em oito níveis, deste maneira, quanto mais elevado o estágio, maior a concentração de alunos que possuem em sua residência um alto número de bens elementares e complementares, cujos pais ou responsáveis possuem nível de instrução satisfatória e renda familiar mensal superior ao que se considera como básico.

As instituições escolares classificam-se em seis grupos, dos quais estão no grupo um aquelas que possuem maior concentração de alunos situados no nível mais baixo da escala de NSE, ao passo que as que estão no grupo mais alto as que possuem maior concentração de alunos no nível mais alto da escala de NSE. Veja-se as tabelas abaixo que abordam a referida evolução:

Tabela nº3 – Estabelecimentos da educação básica por Grupo de Nível Socioeconômico (NSE) - 2018

	Todas as redes		Rede pública		Rede privada	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Todos os NSES	181939	100,0	141298	100,0	40641	100,0
NSE baixo	33588	1,9	3333	2,4	25	0,1
NSE médio-baixo	9613	5,3	9537	6,8	76	0,2
NSE médio	25242	13,9	24461	17,3	781	1,9
NSE médio-alto	16946	9,3	15728	11,1	1218	3
NSEalto	5833	3,2	3216	2,3	2617	6,4
NSE muito alto	1350	0,7	25	0	1325	3,3
Sem informação de NSE	119597	65,7	84998	60,2	34599	85,1

Fonte: Todos pela educação (2020)

Tabela nº 4 – Matrículas na educação básica por Grupo de Nível Socioeconômico (NSE) - 2018

	Todas as redes		Rede pública		Rede privada	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Todos os NSES	48.455867	100,0	39460618	100	8995249	100,0
NSE baixo	1086812	2,2	1.078669	2,7	8143	0,1
NSE médio-baixo	3824766	7,9	3.792619	9,6	32147	0,4
NSE médio	12945354	26,7	12562442	31,8	382912	4,3
NSE médio-alto	9695665	20	9097091	23,1	598574	6,7
NSEalto	3285895	6,8	1883439	4,8	1.402456	15,6
NSE muito alto	994996	2,1	21390	0,1	973606	10,8
Sem informação de NSE	16622379	34,3	11024968	27,9	5597411	62,2

Fonte: Todos pela educação (2020)

Verifica-se da análise da classificação segundo o nível socioeconômico¹⁸⁹ que o país ainda possui dificuldade em classificar com precisão o cenário relacionado as desigualdades sociais, pois ao menos 16 (dezesseis) milhões de alunos estão matriculados em instituição sem quaisquer informações sobre o NSE, ressaltando-se que dos números apresentados, há registro ínfimo de discentes com nível socioeconômico muito alto.

Segundo o anuário da educação básica de 2021, em 2019¹⁹⁰, o Brasil contava com cerca de 1 milhão de crianças e jovens com faixa etária entre quatro a dezessete anos de idade encontram-se fora da escola, de modo que a evasão torna-se ainda mais acentuada, entre os jovens de quinze a dezessete anos, conquanto estima-se que mais de 481 mil não frequentam o ambiente escolar.

Indica o anuário da educação brasileira do ano de 2021¹⁹¹, que o país possui em média 2,2 milhões de professores dedicados a educação básica, dos quais 86,6% possuem ensino superior completo, enquanto que 43% cursaram pós-graduação, 8,4% têm ensino médio normal/magistério e 4,8% dispõem de ensino médio.

O referido estudo aponta que no Brasil, de 100 (cem alunos) matriculados na educação básica, 93 (noventa e três) concluem a primeira etapa do ensino fundamental aos doze anos, dentre estes, 61,1% tem aprendizagem adequada em português e 51,5% possuem aprendizagem adequada em matemática, enquanto que 82 (oitenta e dois) finalizam a segunda etapa do ensino fundamental aos 16 anos, dos quais 41,4% detêm aprendizagem adequada em português e 24,4% possui aprendizagem adequada em matemática e por fim, 69 (sessenta e nove) completam o ensino médio aos dezenove anos, dentre os quais somente 37,1% usufruem de aprendizagem adequada em português e 10,3% possuem aprendizagem adequada em matemática¹⁹².

Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que compreende o cálculo de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep, objetivando-se atingir média seis até

189 PRISCILA CRUZ (São Paulo). Todos Pela Educação (org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019**. São Paulo: Moderna, 2021, p. 34/37. Disponível em:

https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/456.pdf?1969753478/&utm_source=content&utm_medium=site-todos. Acesso em: 30 jun 2020.

190 Id. 2019, p.42.

191 Id. 2022, p.100.

192 Id. 2022, p. 26.

o ano de 2022. Tem-se que a média dos anos iniciais do ensino fundamental está em 5,9 e nos anos finais em 4,9, enquanto o ensino médio registra taxa de 4,2, tendo-se como referência o ano de 2019¹⁹³.

A avaliação nacional da alfabetização (ANA), cuja aferição é realizada com base no nível de proficiência de estudantes do 3º ano do ensino fundamental, concluiu que no ano de 2016, 45,3% dos alunos possuíam leitura satisfatória, 66,6% dominavam as técnicas de escrita de forma suficiente, enquanto que 45,5% detinha conhecimentos considerados suficientes em matemática¹⁹⁴.

4.2 A meta nº 3 do PNE sob o paradigma jurídico-institucional

A análise de uma política pública, assim como a prevista na meta nº 3 do PNE, imprescinde da adoção de parâmetros analíticos previamente definidos, isto é, a escolha de um método que propicie a compreensão do objeto sob a perspectiva a que se propõe. Deste modo, pretende-se neste estudo, estruturar os arranjos jurídicos-institucionais da ação coordenada do Estado por meio da abordagem de pesquisa em Direito e Políticas Públicas relativo ao comando consubstanciado no programa eleito.

Optou-se, assim, pela adoção do quadro de referências idealizado por Maria Paula Dallari Bucci¹⁹⁵, sobretudo, pelo referido método conferir uniformidade sistemática a comunidade acadêmica que desenvolve pesquisas neste âmbito, propiciando a criação de bases comuns que permitam a publicidade do modo de consecução do estudo, possibilitando a compreensão de problemas de interesse social e em ampla escala, outrora desconhecidas no âmbito do Direito.

Por conseguinte, parte-se da premissa de que a política atua por intermédio de expressões jurídico institucionais, cujo domínio representa senão uma forma particular do poder, de modo que o funcionamento do governo e formação dos arranjos institucionais, os

193 PRISCILA CRUZ (São Paulo). Todos Pela Educação (org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020**. São Paulo: Moderna, 2020, p. 62. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/456.pdf?1969753478/&utm_source=content&utm_medium=site-todos. Acesso em: 30 ago 2021.

194 Id. 2020, p. 56.

195 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Referência de uma Política Pública**:: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 14 abr. 2022.

quais originam as políticas públicas, constituem uma agenda específica de pesquisa e ação¹⁹⁶, especialmente dos juristas, dado a ênfase dos processos juridicamente regulados e a implementação de direitos, por muitas vezes, de caráter social.

O assinalado quadro analítico busca compreender a política pública sob três paradigmas, quais sejam: Organização, buscando-se a compreensão dos elementos relacionais da política pública; Papeis Institucionais, aferindo-se as funções dos diversos atores sociais na formação e implementação das metas e estratégias empregadas para solucionar o problema público que originou a ação coordenada do Estado; Finalidades, que consiste na investigação do que se pretende alcançar no sentido político e social com a política pública, adentrando-se no viés substrato sobre o sucesso da agregação de interesses operada com a criação e implementação do programa¹⁹⁷.

4.2.1 Nomenclatura Oficial do Programa e Gestão governamental

Plano Nacional de Educação – Meta nº 3

A meta nº 3 do PNE, enuncia dois objetivos a serem alcançados com o escopo de se alcançar a progressiva universalização do ensino médio no Brasil entre os anos de 2014 a 2024: “*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).*”

Fonte de inspiração: Objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), objetivo nº 2 - “*Oferecer educação básica de qualidade para todos.*”, constituem metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, com o apoio de 191 nações, a serem alcançadas até o ano de 2015¹⁹⁸, a fim de promover a eliminação da extrema pobreza, sendo o Estado brasileiro um dos signatários deste compromisso¹⁹⁹.

196 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021, p. 50.

197 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Referência de uma Política Pública**:: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 14 abr. 2022.

198 ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, [S.L.], v. 71, n. 1, p. 33-39, jan. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>.

199 Vide Decreto de 31 de outubro de 2003, revogado por meio do decreto nº 9.874/2019.BRASIL. Decreto, de 31 de outubro de 2003. Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de

O referido programa de ação governamental foi editado pelo Governo Federal, no ano de 2014, durante a gestão da presidente da República Dilma Rousseff, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT)²⁰⁰, em substituto ao plano que vigorou entre 2000 a 2010 (Lei nº 10.172/2001), editado no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso²⁰¹.

4.2.2 Base Normativa

A meta nº 3 do PNE possui como base normativa imediata, isto é, foi instituída por meio da Lei nº 13.005/2014, materializando uma das diretrizes prevista no regramento, a saber: “*Art. 2º São diretrizes do PNE: II- a universalização do atendimento escolar no território nacional.*”

Como base remota, o programa de ação encontra amparo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996)²⁰², que prevê a educação básica obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, mediante garantia de acesso a pré-escola, ensinos fundamental e médio (art. 4º), a semelhança do que também prevê a Constituição Federal de 1988.

A propósito, a política em alusão, por traduzir senão a efetivação de um direito de caráter social, possui consolidado amparo constitucional, seja de modo indireto, ao estabelecer o compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantido-se o desenvolvimento nacional, mediante a erradicação da pobreza e diminuição das

Desenvolvimento do Milênio.. . Brasília, DF, 31 out. 2003. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2031%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Institui%20Grupo%20T%C3%A9cnico%20para%20acompanhamento,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 27 jul. 2022.

200 AQUINO, Yara. Dilma sanciona Plano Nacional de Educação sem vetos: o plano estabelece 20 metas para serem cumpridas nos próximos dez anos. **Agência Brasil**. Brasília, p. 00-00. 26 jun. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-06/dilma-sanciona-plano-nacional-de-educacao-sem-vetos#>. Acesso em: 27 jul. 2022.

201 BRASIL. Lei nº 010172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.. . Brasília, DF, Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

202 A Lei nº 13.415/2017 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estabeleceu uma mudança na estrutura do ensino médio, ampliando o tempo mínimo do estudante na escola de 800 horas para 1.000 horas anuais (até 2022) e definindo uma nova organização curricular, mais flexível, que contemple uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a oferta de diferentes possibilidades de escolhas aos estudantes, os itinerários formativos, com foco nas áreas de conhecimento e na formação técnica e profissional. A mudança tem como objetivos garantir a oferta de educação de qualidade à todos os jovens brasileiros e de aproximar as escolas à realidade dos estudantes de hoje, considerando as novas demandas e complexidades do mundo do trabalho e da vida em sociedade. NOVO Ensino Médio - perguntas e respostas. 2022. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>. Acesso em: 27 jul. 2022.

desigualdades (art. 3º, CF), ou ainda, de modo direto, ao conferir o direito à educação básica ao patamar de direito público subjetivo exigível contra o estado (art. 208, CF).

4.2.3 Desenho Jurídico – institucional

O desenho jurídico diz respeito a forma de organização do programa e as atribuições dos principais agentes comprometidos com sua implementação e desenvolvimento. No caso da meta nº 3 do PNE, por tratar-se de uma política de macrodiretriz estruturante, isto é, por necessitar de elementos operativos para sua concretização, tais como planos e projeto subjacentes²⁰³, os esforços perpassam ao que se denomina por operação descentralizada, vertical e horizontal.

Descentralizada, na medida em que há transferência de poder e responsabilidades do nível central aos níveis periféricos de um sistema²⁰⁴, restando a união definir e assegurar as grandes linhas do projeto educacional do país e a implementação pela cooperação com os Estados, não tratando-se de ação unilateral por um dos entes; vertical, em virtude da forma de ajustamento entre órgãos cúpula e unidades intermediárias, operacionais; e horizontal, por depender da conjugação das unidades de cúpula, intermediárias e operacionais que compõem as diversas esferas²⁰⁵, consoante será melhor delimitado nos tópicos subsequentes.

Neste contexto, a figura institucional da cooperação federativa, prevista nos artigos 23, 211 e 214 da CF, desponta como instrumento essencial a consecução da meta. Assim, tem-se que por ocasião dos encargos previstos em lei, alguns entre federativos possuem mais responsabilidades que outros com determinadas etapas ou modalidade de ensinos. Contudo, o esforço cooperativo reside no desafio de mobilização de todos os entes federativos na busca pela implementação da meta nacional.

Por dispor acerca da implementação do ensino médio no espectro nacional, o encargo acerca da implementação da meta nº 3 do PNE, recai em maior medida sobre os Estados, a

203 SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Sousa; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2020, p. 09.

204 CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de Política Públicas**. Belo Horizonte: Eduemg, 2012, p. 128.

205 MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. 254 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2003, p. 99.

teor do que prevê o art. 211, §4º, CF concomitante ao art. 10, inc. VI, LDBEN, porquanto responsável prioritariamente por atuar nesta modalidade da educação, organizando livremente seus respectivos sistemas de ensino, à luz das diretivas previstas pela coordenação da política nacional de educação, formuladas pela União, exercendo sua responsabilidade redistributiva e supletiva (art. 8º, §1º, §2º, LDBEN).

A meta nº 3 do PNE constitui senão um programa de ação estatal, com viés distributivo, segundo a tipologia de Lowin, na medida em que busca propiciar benefícios concentrados para alguns grupos de atores mediante custos difusos para toda coletividade/contribuintes²⁰⁶, cujos influxos se relacionam com a necessidade de universalização do ensino médio entre os alunos de 15 (quinze) anos e 17 (dezesete) anos, em observância aos ditames constitucionais relacionados a promoção da dignidade humana e redução das desigualdades (art. 1º, inc. III e art. 3º, inc. III, CF).

Como visto, a ordem jurídica então vigente, não impõe condicionantes de caráter socioeconômicos para a fruição do direito à educação básica custeada pelo Estado, no sentido de evidenciar a situação de hipossuficiência para se inserir no rol de destinatários do programa, conforme ocorrera em um passado não tão distante (art. 208, inc. V, CF)²⁰⁷. Inferindo-se, por conseguinte, que se trata de política que almeja o universalismo dentre o seu público-alvo, isto é, alcançar indistintamente os adolescentes na faixa etária recomendada, firmando-se um compromisso em prol da institucionalização do bem-estar social²⁰⁸.

4.2.4 Agente governamentais

Em relação aos agentes governamentais, que em conjunto aos agentes não governamentais, compõem o que também se denomina por atores no processo das políticas públicas, isso porque possuem capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e o resultado da ação estratégica do Estado, desempenhando papel relevante na arena política.

206 Id. 2020, p. 18.

207A exemplo do que estabelecia a Constituição Federal de 1946, consoante abordado no capítulo 2.

208 ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 24, p. 85-116, set. 1991. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451991000200006>.

Por conseguinte, os agentes governamentais, segundo classificação apresentada por Secchi, Souza Coelho e Pires²⁰⁹, se subdividem em políticos, designados politicamente e burocratas. As funções dos entes políticos No caso da meta Nº 3, os diversos atores compõem os órgãos da administração direta e indireta, como se depreende a seguir:

4.2.4.1 União

No âmbito da União, com ênfase no poder administrativo²¹⁰, o Ministério da Educação (MEC), órgão ligado diretamente a presidência da república, é o responsável pela política educacional no país, especialmente, quanto à elaboração e execução das metas do PNE e gestão de montante considerável de recursos financeiros²¹¹, materializando, assim, as políticas de Estado e Governo do País, personifica a figura dos fazedores de políticas públicas (policymakers).

A entidade é presidida por um designado politicamente em exercício por cargo de comissão, o Ministro da Educação, subdividindo-se em amplas redes de secretarias e instituições vinculadas a administração direta e indireta, sendo a secretaria de Secretaria de Educação Básica (SEB) encarregada por conjecturar alterações no ensino médio em articulação com os sistemas de ensino estaduais²¹².

Aliás, sobre as funções do Ministério da Educação no contexto da efetivação de direitos, pondera Pablo Silva Machado²¹³:

Sua ação no campo que lhe compete é de integração de políticas e de estabelecimento de padrões que devem ser seguidos por instituições e sistemas de ensino no Brasil, constituindo, então, uma estrutura conformadora da política educacional brasileira para condicionar o campo mediante o estabelecimento de parâmetros e diretrizes.

209 Id. 2020, p. 141.

210 O poder executivo é dos poderes que compõem o Estado, aquele responsável, por natureza, pela implementação de políticas públicas, lidando com habitualidade com as questões relacionadas as necessidades infinitas versus os recursos disponíveis e finitos, para além de compor a esfera política em conjunto ao poder legislativo, termo no sentido de embates ideológicos (polyce), traduzindo, senão, a materialização da síntese de interesse individuais na busca do bem-estar coletivo, à luz de processos juridicamente regulados.

211 COMPETÊNCIAS. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/institucional/competencias>. Acesso em: 20 jun. 2022.

212 ESTRUTURA Organizacional. 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 27 jul. 2022.

213 SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. **Guia Prático da Política Educacional no Brasil: ações/planos/programas/impactos**. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2015, p. 112.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Educação, mas de atuação independente, também desempenha papel relevante no contexto de elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, essencial, por conseguinte, ao regular cumprimento da meta nº 3 do PNE.

Isto, por intermédio de sua Câmara de Educação Básica, que dentre as funções institucionais, é responsável por examinar os problemas do ensino médio e oferecer sugestões para soluções, assim como manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, acompanhando a execução dos respectivos Planos de Educação (art. 9º, §1º da Lei nº 9.131/1995).

De modo que, as alterações do ponto de vista estrutural e pedagógicas nas instituições privadas necessitam da aprovação do CNE, cujas deliberações podem, inclusive, se sobrepor as ações desenvolvidas pelo próprio Ministério da Educação, o que lhe caracteriza, em essência, como uma espécie de poder moderador, na medida em que atua como instância que irradia sua influência sobre toda política educacional, preocupando-se com sobre a dimensão jurídica das políticas formuladas e das instituições sob sua égide²¹⁴.

A razão de ser do CNE, segundo Dermeval Saviani, consiste na possibilidade de evitar a descontinuidade que tem marcado a política educacional brasileira, circunstância que ocasiona o fracasso das tentativas de mudança social, ante as alterações substanciais a cada troca de equipe do governo e o retorno ao *status quo*.

Conquanto, notório que os governantes querem imprimir a própria marca, promovendo suas respectivas reformas, que podem interromper o que havia sido iniciado na gestão anterior. Neste cenário, a educação permanece em segundo plano, posto que se trata de temática que só pode ser equacionada satisfatoriamente em médio e longo prazos. Recaindo as consequências sobre a população, que vê indefinidamente adiado o atendimento de suas necessidades²¹⁵.

Depreende-se, portanto, que os órgãos do poder executivo federal, MEC e CNE, atuam no âmbito da meta nº 3 do PNE no que se relaciona à delimitação de diretrizes gerais para implementação do programa de ação, seja por intermédio da criação e manutenção de

214 Id. 2015, p. 112.

215 SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 31, n. 112, p. 769-787, set. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302010000300007>.

indicadores técnicos de padrões ou pela incidência prioritária quanto a dimensão jurídica da política por meio de resoluções ou pareceres, restando, ainda, encarregados pelo repasse de recursos financeiros e pela função fiscalizatória da implementação desta nos sistemas estaduais de educação.

4.2.4.2 Estados

No que compete aos Estados, estes são encarregados de estruturar seus respectivos sistemas de ensino, segundo as diretrizes preestabelecidas pela União e a semelhança dos órgãos que compõem aquela esfera (art. 211, CF). Contudo, atento ao âmbito de atuação restrito aos respectivos limites territoriais, consoante mencionado no tópico inerente ao desenho jurídico institucional do programa de ação em análise.

Neste contexto, tem-se que as secretarias e conselho estaduais de educação despontam como os principais agentes comprometidos com a implementação da Meta nº 3 do PNE, isso porque, à luz da competência atribuída aos Estados, lhes resta a tarefa de promover o ensino médio em suas circunscrições geográficas (art. 10, LDBEN), mediante aferição das realidades socioeconômicas regionais, com ampliação do quantitativo de vagas ou criação de novas escolas.

As Secretarias Estaduais de Educação desempenham, portanto, função executória e ao mesmo tempo normativa e administrativa, na medida em que lhes compete a gestão, condução e implementação das políticas públicas naquela circunscrição, especialmente no que concerne a busca pela universalização do ensino médio na faixa etária indicada na meta nº 3 do PNE, à semelhança do papel empreendido pelo MEC²¹⁶.

Enquanto os Conselhos Estaduais de Educação (CEE), possuem funções institucionais semelhantes ao CNE, porquanto atuam na construção do aparato de normas e procedimentos para criação e encerramento de escolas públicas e privadas, assim reconhecimento desta última, zelando pela qualidade do ensino e condições de funcionamento dos estabelecimentos escolares.

No Estado do Ceará, a título exemplificativo, a criação de novas escolas da rede pública perpassa por requerimento a ser formulado pela comunidade ou entidades interessadas perante a Superintendência das Escolas Estaduais do Ceará (SEFOR) ou Coordenadorias

216 Id. 2015, p. 169.

Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE), entidades mais próximas a comunidade e responsáveis pelo diagnóstico e gestão escolar, com posterior encaminhamento para aprovação pela SEDUC, operando-se a tramitação na Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar, remetendo-se, após a publicação do decreto de emissão, a CEE, a fim de se solicitar a aprovação do funcionamento das atividades escolares²¹⁷.

Percebe-se, assim, a irradiação vertical quanto a distribuição dos encargos da sobredita ação estratégica, isso porque as atribuições perpassam pelo Governo do Estado, que personifica a cúpula macroinstitucional, até as Secretarias de Educação e Conselhos Estaduais, entendidas como unidades de cúpula. Como também a irradiação de caráter horizontal, ante a necessária conjugação operacional entre as unidades de cúpula (SEE e CEE) e as unidades intermediárias (Coordenadorias), composta, em maior medida, pelos designados politicamente ou burocratas²¹⁸, e as operacionais (escolas públicas de ensino médio), consoante classificação relativa ao desenho jurídico institucional.

Neste contexto, as escolas de ensino médio, por intermédio de seu corpo de professores e diretoria, compreendem o que Michel Lipsky denomina por “burocracia de nível de rua” ou “burocracia de linha de frente”, pois figuram como espécie de funcionários da estrutura burocrática da administração pública, que possuem contato direto com os destinatários da política pública (Policytakers), caracterizados por graus relativamente altos de discricionariedade²¹⁹. Em síntese, este são os agentes governamentais responsáveis pelo processo decisório e de implementação da política pública consubstanciada na meta nº 3 do PNE.

4.2.5 Agente não governamentais

217 SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. ORIENTAÇÃO Nº 01: DOCUMENTAÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIA PARA PROCESSO DE CRIAÇÃO DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO FUNDAMENTAL E/OU MÉDIO, PÚBLICO ESTADUAL, E RESPECTIVAS COMPETÊNCIAS.

Fortaleza: Seduc, 2019. Disponível em:

https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2019/05/documentacao_criacao_escolas.pdf.

Acesso em: 28 jul. 2022.

218 O termo “burocracia” possui basicamente três conotações: disfunção procedimental (conotação popular), modelos organizacional (conotação administrativa e sociológica) e corpo de funcionários públicos (conotação das ciências políticas). A burocracia como o corpo de funcionários públicos (burocratas) possuem algumas características marcantes que afetam o processo de políticas públicas. A função primordial do corpo burocrático é manter a administração pública ativa, conquanto os ciclos eleitorais. Id. 2020, p. 145.

219 LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Inap, 2019, p. 81. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

Não olvida-se que para além dos conflitos e interesses inerentes ao espectro político, forças exteriores também exercem influência, ainda que indireta, no processo de tomada de decisão e implementação das políticas públicas, cenário que não é divergente no âmbito da meta nº 3, compondo o que se denomina por agente não governamentais, em que figuram os seguintes atores: grupos de interesses, partido políticos, meios de comunicação mídia, *think tanks* e *policytakers*²²⁰.

4.2.5.1 Grupos de Interesse

Também conhecidos como grupos de pressão, dada as distinções semânticas, uma vez que estes estão intrinsecamente relacionados ao universo das políticas públicas, enquanto os grupos de interesse remetem ao gênero do qual aquele compõe espécie, caracterizados segundo Thomas como “uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em um ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor.”²²¹.

Na seara do ensino médio, pode-se mencionar como grupos de interesse, as entidades de classe, patronais e laborais, assim como associações de fomento, que exercem acentuada influência no que diz respeito ao cumprimento da meta nº 3 do PNE, especialmente após o advento da Constituição Federal de 1988 e a institucionalização do anseio pela democratização do processo decisório e de efetivação das políticas educacionais.

A título de exemplo, tem-se a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), que se propõe a reivindicar por melhores condições de ensino no país, mediante congregação dos discentes do ensino fundamental, médio e técnico²²² e o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), entidade de direito privado sem fins lucrativos, cujo escopo é a promoção da integração das redes estaduais de educação e intensificação da participação dos estados nos processos decisórios das políticas nacionais, além de promover o regime de colaboração entre as unidades federativas para o desenvolvimento da escola pública²²³.

220 Id. 2020, p. 141

221 PIERINI, A. J. GRUPOS DE INTERESSES, DE PRESSÃO E LOBBYING – REVISITANDO OS CONCEITOS. *CSONline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS*, [S. l.], n. 10, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17158>. Acesso em: 3 ago. 2022.

222 ATUAÇÃO. Ubes - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. Disponível em: <https://ubes.org.br/a-ubes/atuacao/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

223 HISTÓRIA e Estatuto. 2022. Disponível em: <https://www.consed.org.br/conteudos/historia-e-estatuto>. Acesso em: 03 ago. 2022.

Refere Nelson Adriano que duas entidades de classe, respectivamente, de caráter patronal e laboral, influenciam frequentemente o processo de tomada de decisão em questões de relevância no cenário nacional, incluindo-se diretivas voltadas ao ensino médio, caracterizando-se enquanto grupos de interesse, são estas: Conferência Nacional da Indústria (CNI) e Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)²²⁴.

Além dos atores supramencionados, impõe salientar o trabalho empreendido pelo movimento de fomento: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, entidade sem fins lucrativos, que constitui articulação ampla e plural de movimentos sociais; sindicatos; organizações não-governamentais nacionais e internacionais; grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de cidadãos que se interessem pela temática, cujo compromisso é atuar pela efetivação e ampliação das políticas educacionais, fim de se obter a universalização do ensino básico de qualidade no país²²⁵.

Por conseguinte, tem-se que os grupos de interesses no campo educacional atuam de modo indireto como força de coalizão, objetivando influenciar as decisões políticas importantes, seja na fase do processo de tomada de decisão, formulação de alternativas e implementação da política, com o escopo de obter a efetivação do direito à educação básica e sua universalização no país, observando-se a faixa etária adequada, consoante preceitua os ditames constitucionais, que fundamentam a meta nº 3 do PNE.

4.2.5.2 Partidos Políticos

Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado formalmente constituídos em torno de um projeto político, atuam como força cogente na fiscalização da implementação da meta nº 3 do PNE ou na influência das decisões governamentais²²⁶, seja de modo indireto, enquanto instituição permanente da democracia, isto é, fora das esferas dos poderes legislativo e executivo, nos âmbitos federal e estadual, ou de modo direto, por meio das diretivas adotadas pelos partidos a serem acolhidas pelos titulares dos mandatos.

224 INÍCIO - Diap - Departamento Intersindical De Assessoria Parlamentar. Disponível em: <https://www.diap.org.br/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

225 A CAMPANHA. Disponível em: <https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

226 Id. 2020, p. 153.

Pressupõe-se que uma das principais funções dos partidos políticos é de atuar como ponte entre os interesses da sociedade frente ao governo, sendo o cumprimento da agenda educacional tarefa essencial para construção de uma sociedade mais justa e igualitária. De modo que, a atuação destes em assuntos relevantes, tais como: liberação de verbas, reajuste do plano de cargo e carreiras dos docentes, ampliação de matrículas e ampliação de escolas, constitui medida premente para obtenção dos resultados almejados na meta nº 3 do PNE.

4.2.5.3 Meios de comunicação – Mídia

De modo semelhante, os meios de comunicação, comumente concebidos como uma espécie de quarto poder em sociedades democráticas, exercem importante papel na fiscalização das ações governamentais perquiridas para obtenção da universalização do ensino médio na faixa etária apropriada, assim como na influência de formação das agendas institucionais, mediante espécie de pressão indireta.

Inclusive, rotineira a veiculação de matérias jornalísticas que abordam os níveis de cumprimento das metas do PNE, especialmente aos fins dos mandatos dos representantes dos Poder Executivo, como forma de aferir o compromisso destes na execução de políticas de Estado já consolidadas e a busca por resolução de problemas estruturais, como é o caso da programa de ação em análise.

4.2.5.4 Destinatários da política pública (*policytakers*)

Os destinatários da meta nº 3 do PNE, denominados por *policytakers*, são os principais interessados no integral cumprimento das diretrizes e estratégias que compõem o assinalado compromisso público, operando, por conseguinte, na fiscalização direta das ações coordenadas pelo Estado e na reivindicação por melhores condições de implementação do programa de ação governamental²²⁷.

²²⁷ No ano de 2016, várias escolas foram ocupadas por estudantes que reivindicavam melhores condições para o cenário educacional brasileiro, o movimento restou amplamente conhecido e demonstrou que os destinatários da política podem influir sobre o modo no processo de criação, implementação e ajuste da ação estratégica. Veja-se: RETROSPECTIVA 2016: o ano em que os alunos tomaram as escolas. <https://epoca.oglobo.globo.com/Educacao/Noticia/2016/12/Retrospectiva-2016-O-Ano-em-Que-Alunos-Tomaram-Escolas.Html>, 25 dez. 2016. Disponível em: <https://epoca.oglobo.globo.com/educacao/noticia/2016/12/retrospectiva-2016-o-ano-em-que-alunos-tomaram-escolas.html>. Acesso em: 05 ago. 2022.

Por intermédio deles, torna-se possível medir o grau de eficácia e efetividade das medidas supramencionadas, isso porque as respectivas experiências são utilizadas como parâmetros de análise, auxiliando-se, assim, na construção de indicadores como o IDEB e Censo Escolar.

4.2.5.5 *Think Thanks – Criadores de ideias*

Think tanks, ou criadores de ideias, são intuições que desempenham papel de *advocacy*²²⁸ no contexto das políticas públicas, além da capacidade de explicar, mobilizar e articular os diversos atores, isto, em diversas áreas, tais como: redução da desigualdade, saúde, educação, globalização, governança e economia internacional.

A propósito, tem-se que as *think tanks*, além de serem organizações que têm como propósito produzir conhecimento em diferentes áreas, possuem também a finalidade de exercer influência na execução das políticas governamentais e na formação da opinião pública, sendo a forma de atuação dessas organizações bastante variadas²²⁹²³⁰.

Dentre suas atividades, consta a produção de pesquisas, análises e recomendações que facilitem um ambiente de conhecimento, possibilitando, assim, que os fazedores de políticas públicas (*Policymakers*) contem com aporte técnico para tomar decisões mais embasadas, além de exercerem relevante função na propagação de informações e conhecimento ao prospecto social²³¹.

Distinguem-se das empresas de consultoria, na medida em que centra esforços na produção de novos conhecimentos, e não somente no emprego de conhecimentos então edificados para mudanças estruturais ou de políticas. Distinguindo-se, ainda, dos grupos de

228 O termo *advocacy*, expressão inglesa que ainda não ganhou tradução literal para o português, se generalizou ao longo do tempo em função do acelerado crescimento do Terceiro Setor em todo o mundo. O *lobby* - ou o *advocacy* - é a utilização do poder e do status para se comunicar melhor e conquistar os objetivos pretendidos. Apesar de a palavra *lobby* ter sido usurpada por nossos malfadados governantes, o significado real dela é tão nobre quanto o objetivo do Terceiro Setor. *Advocacy* é, basicamente, um *lobby* realizado entre setores (ou personagens) influentes na sociedade. É na realização de processos de comunicação, reuniões entre os interessados e os pedidos entre essas influências que se dá o verdadeiro *advocacy*, que pode ter várias vertentes, como social, ambiental ou cultural. SOBRE O IPEA - QUEM SOMOS. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68. Acesso em: 3 ago. 2022.

229 ROCHA, C. O papel dos *think tanks* pró-mercado na difusão do neoliberalismo no Brasil. **Millcayac - Revista Digital de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 4, n. 7, p. 95–120, 2017. Disponível em: <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/article/view/1020>. Acesso em: 13 abr. 2022.

230 TEIXEIRA, Tatiana. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

231 Id. 2007, p. 47.

pesquisas acadêmicos, pois esta busca, exclusivamente, a criação de conteúdo teórico, enquanto as *Thinks Thanks* buscam aconselhar os fazedores de políticas públicas, repassando conhecimentos de aplicação imediata nas diversas fases do ciclo de vida de uma política pública.

No âmbito da meta nº 3, pode-se destacar a atuação do movimento Todos Pela Educação, assim como do Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ambos protagonizam especial relevância na fiscalização do programa, assim como buscam diagnosticar as dificuldades enfrentadas para obtenção do resultado desejado.

O IPEA “é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros”²³²²³³.

O movimento Todos Pela Educação (TPE), entidade privada e desvinculada de filiação partidária ou governamental, sob o argumento que esta configuração lhe permite maior independência para questionar o que dever ser modificado ou aprimorado no âmbito da política educacional, baseia sua existência no interesse de promover uma educação de qualidade no Brasil, mediante articulação de ideias, amplas pesquisas diagnósticas e estudos de impactos²³⁴²³⁵.

O TPE promove estudos sobre a implementação do Plano Nacional de Educação, monitorando o andamento das metas, por intermédio do Anuário Brasileiro da Educação Básica²³⁶, além de outros estudos sobre nível socioeconômico dos discentes e ampliação da rede pública de ensino, indicando as principais dificuldades para se alcançar a universalização por intermédio de abordagem crítico propositiva.

232 O IPEA: Quem Somos. Quem Somos. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68. Acesso em: 05 ago. 2022.

233 Veja-se os estudos do Ipea acerca da educação brasileira em: <https://www.ipea.gov.br/radar/temas/educacao>.

234 QUEM SOMOS. Em: TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

235 CAETANO, Maria Raquel; MENDES, Valdelaine da Rosa. Think tanks, redes e a atuação do empresariado na educação. **Educar em Revista**, [S.L.], v. 36, n. 75939, p. 01-17, 26 set. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.75939>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/er/a/3gSKnH8wTBJFbcCdTQfjTwg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2022.

236 QUEM SOMOS. Em: TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

4.2.6 Mecanismos jurídicos de articulação

Mecanismos jurídicos de articulação consistem nos instrumentos institucionais que viabilizam a coordenação da ação dos vários agentes envolvidos na política, tanto no plano intra-governamental, como na relação dos agentes governamentais com os não governamentais²³⁷, podendo ser de gestão da informação ou aqueles de estruturação propriamente ditos.

No caso da meta nº 3 do PNE, existe a necessidade de verificar o quantitativo de jovens na faixa etária recomendada (15 a 17 anos) que estão regularmente atendidos pela rede escolar e aqueles que estão fora deste contexto, assim como em que condições permanece a ampliação deste serviço no espectro nacional, o que constitui o escopo central da política em análise.

Para isto, é necessário uma comunicação eficiente entre as diversas esferas do poder executivo, consoante exige a engrenagem inerente ao pacto federativo, forma de governo adotada no Brasil, que, inclusive, confere contorno e origina a atuação dos diferentes agentes no assinalado contexto, de modo que os mecanismos jurídicos de articulação despontam como ferramentas necessárias ao diálogo e interação entre os agentes governamentais ou não governamentais.

Como mecanismos jurídicos de articulação que favorecem a implementação da meta nº 3 do PNE, segundo o critério de gestão informacional e os de natureza inter-relacional promovidos pelo MEC²³⁸.

4.2.6.1 Mecanismos de Gestão Informacional

Os mecanismos de gestão informacional são aqueles que possibilitam realizar análises diagnósticas a respeito das condições da educação brasileira, possibilitando, assim, verificar o processo de implementação da meta nº 3 do PNE no espectro nacional e eventuais falhas no arranjo institucional do programa de ação, são estes: Censo Escolar da Educação Básica,

²³⁷ Id. 2016, online.

²³⁸ Abordou-se, tão somente, os mecanismos jurídicos de articulação geridos pelo poder executivo federal, por ser inexequível dispor, nesta pesquisa, acerca daqueles que compõem cada ente federativos, dada as peculiaridades de cada região. PROGRAMAS DO MEC/ METAS. 2022. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/assistencia-tecnica/programas-do-mec-metas>. Acesso em: 02 ago. 2022.

Busca Ativa Escolar e Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

4.2.6.1.1 Censo Escolar da Educação Básica

O Censo Escolar da Educação Básica é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e considerada como a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira, sendo coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. A pesquisa estatística abrange as diferentes etapas e modalidades da educação básica, dentre elas o ensino médio, escopo da meta nº 3 do PNE²³⁹.

Por conseguinte, a finalidade do Censo Escolar é atuar como instrumento de transparência e informação, a fim de que os atores educacionais possam compreender a situação do ensino básico no país, das unidades federativas, dos municípios e do Distrito Federal e com isso, perceber a efetividade das políticas públicas, valendo-se de indicadores como o índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), as taxas de rendimento e de fluxo escolar, a distorção idade-série, dados que são relevantes também para a distribuição de repasses do governo federal²⁴⁰.

O Censo Escolar da Educação Básica é realizado com periodicidade anual²⁴¹, de forma descentralizada, por intermédio de uma rede colaborativa formada pela União, estados, municípios e Distrito Federal, restando a eles as competências de execução previstas na portaria MEC nº 316/2007²⁴².

239 CENSO Escolar: Apresentação. 2022. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 15 abr. 2022.

240 Id. 2022, online.

241 Art. 1º, decreto nº 6.425, 2008: O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP realizará, anualmente, o censo escolar da educação básica e o censo da educação superior, na forma deste decreto. BRASIL. Decreto nº 6.425, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6425-4-abril-2008-573639-publicacaooriginal-96943-pe.html>. Acesso em: 16 abr. 2022.

242 Art. 1º, portaria nº 316, 2007 - O Censo Escolar da Educação Básica será realizado em regime de colaboração entre a União, os Estados e os municípios, a partir de um processo descentralizado de coleta de dados individualizados de alunos, turmas, profissionais de educação e de escolas, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. BRASIL.

No que se relaciona as obrigações das escolas quanto aos procedimentos de preenchimento das informações necessárias a construção do Censo, os dados devem ter como fundamento os registros administrativos e acadêmicos das instituições, tais como: ficha de matrícula, diário de classe, livro de frequência, histórico escolar, sistemas eletrônicos de acompanhamento, diário do professor, dentre outros, requisito essencial para se obter dados fidedignos com a realidade²⁴³.

4.2.6.1.2 Busca Ativa Escolar

A Busca Ativa Escolar constitui uma estratégia desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), mediante parceria com União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e apoio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), cujo o intuito é apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão²⁴⁴.

Portaria nº 316, de 04 de abril de 2007. Dispõe sobre o Censo Escolar da Educação Básica que será realizado em regime de colaboração entre a União, os Estados e os municípios, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. . Brasília, DF, 04 abr. 2007. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=202025#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Censo%20Escolar,Pesquisas%20Educacionais%20An%C3%ADsio%20Teixeira%20%2D%20INEP..> Acesso em: 15 abr. 2022.

243 Art. 3º, inc. III, portaria nº 316/2007- Art. 3º Para a realização do Censo Escolar, caberão ao INEP, além da coordenação-geral, as seguintes ações específicas: I - estabelecer os objetivos e o cronograma anual das atividades; II - definir os instrumentos de coleta de dados indispensáveis a sua realização; III – instituir meios e programas necessários à execução do Censo Escolar de forma a garantir a qualidade e fidedignidade do processo censitário; IV- encaminhar os resultados preliminares do Censo Escolar para publicação no Diário Oficial da União, pelo Ministério da Educação; V- verificar os dados declarados pelos estabelecimentos escolares com base nos procedimentos de controle de qualidade das informações; VI - emitir relatórios consolidados aos gestores estaduais e municipais de educação e relatórios por escola aos gestores escolares para correção das inconsistências identificadas; VII- definir prazo para retificação das informações declaradas ao Censo Escolar no sistema "Educacenso"; VIII - validar os dados declarados pelos estabelecimentos escolares, consolidar as informações e enviar os resultados finais do Censo Escolar para publicação no Diário Oficial da União, pelo Ministério da Educação; IX - organizar e colocar à disposição das escolas e dos gestores dos sistemas de ensino os bancos de dados relativos ao Censo Escolar; X - avaliar e acompanhar todas as etapas do processo censitário, a fim de garantir o alcance de seus objetivos. Id, 2007, online.

Vide Portaria nº 235, de 04 de agosto de 2011. BRASIL. Portaria nº 235, de 04 de agosto de 2011. Estabelece parâmetros para a validação e a publicação das informações declaradas ao Censo Escolar da Educação Básica com vistas ao controle de qualidade e define as atribuições dos responsáveis pela declaração das informações. . Disponível em: http://www.drearaquaina.com.br/assplan/portaria_235_de_04_de_agosto_de_2011.pdf. Acesso em: 02 ago. 2022.

244 SOBRE a Busca Ativa Escolar. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/>. Acesso em: 15 maio 2022.

Por meio do Busca Ativa Escolar, os atores governamentais e não governamentais, podem acompanhar o nível de evasão escolar existente entre os jovens de 15 a 17 anos, nas diversas regiões do país e diante das peculiaridades socioeconômicas, decerto que cada unidade federativa e municípios deverão aderir ao programa, pois não se trata de ferramenta de origem estatal e não possui caráter vinculativo, embora seja mecanismo que detém potencialidade para auxílio na construção de políticas públicas diretivas atentas aos reais problemas públicos da sociedade, favorecendo também dados sobre a consecução da meta nº 3 do PNE.

4.2.6.1.3 Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec)

O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) é um portal operacional e de gestão do MEC, que dispõe sobre o orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É por intermédio do Simec que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades²⁴⁵.

No âmbito da meta nº3 do PNE, esta ferramenta possibilita a interlocução entre os Estados e a União quanto ao processo de desenvolvimento e implementação dos respectivos planos estaduais de Educação, facilitando a percepção quanto a necessidade de envio de recursos e manejo destes para obtenção dos resultados almejados, assim como a vigilância acerca da destinação correta dos subsídios.

4.2.6.2 Mecanismos jurídicos de articulação estruturais

Os mecanismos jurídicos de articulação estruturais são aqueles que auxiliam de modo incremental a efetivação do comando previsto na meta nº 3 do PNE, isto é, programas ou ações governamentais adotados como instrumentos para a obtenção da universalização do atendimento escolar entre os jovens de 15 a 17 anos e o aumento da taxa líquida de matrículas no ensino médio em 85% (oitenta e cinco por cento).

245 BRASIL. Letícia Tancredi. Ministério da Educação. **Iniciativas do Ministério da Educação ganham prêmio**. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/13159-iniciativas-do-ministerio-da-educacao-ganham-premio>. Acesso em: 26 maio 2022.

No âmbito do MEC, elenca-se os seguintes: Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (PRONEM), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), Escolas Cívicas Militares (PECIM), Programa Educação em Prática, Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), Programa Inovação Educação Conectada, Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), Plano de Ações Articuladas (PAR) e Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).²⁴⁶

4.2.6.2.1 Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (PRONEM)

O PRONEM, instituído por meio da portaria MEC nº 64/2018, objetiva proporcionar auxílio as 27 (vinte e sete) unidades federativas para implementação das alterações estruturais recém-aprovadas nesta etapa de ensino, diante da ampliação da carga horária de 800 horas anuais para 1000 horas anuais²⁴⁷, assim como da nova organização curricular, mais flexível, contemplando a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a oferta de diferentes possibilidades de escolhas aos estudantes, os itinerários formativos, com foco nas áreas de conhecimento e na formação técnica e profissional²⁴⁸.

4.2.6.2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Isso porque, a universalização do ensino médio enquanto vertente da efetivação do direito à educação, depende de variáveis que transcendem as condições físicas das escolas, ampliação de vagas ou mesmo a existência de um corpo docente, tratando-se, portanto, de demanda complexa, desafiada pela necessidade de implementação de outras prerrogativas de caráter social, a exemplo da segurança alimentar, escopo no PNAE.

4.2.6.2.3 Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)

O PNLD propõe-se a avaliar e disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, dentre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita,

²⁴⁶ Id. 2022, online.

²⁴⁷ BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2007. Brasília, DF, 16 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

²⁴⁸ NOVO Ensino Médio: perguntas e respostas. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>. Acesso em: 3 ago. 2022.

às escolas da rede pública, assim como aquelas instituições comunitárias e filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas ao poder público²⁴⁹, instituído por meio da resolução do MEC nº 15/2018²⁵⁰, compreende-se, assim, uma série de ações voltada a distribuição de livro e materiais pedagógicos no contexto nacional²⁵¹.

O referido mecanismo de articulação é fundamental para que atividades ocorram de forma regular e em consonância ao que preceitua os ditames constitucionais relacionados ao direito à educação, isso porque a escolha de materiais didáticos com sua posterior distribuição, são instrumentos necessários para se obter a universalização do ensino básico de qualidade no contexto nacional, não sendo possível a troca de conhecimentos sem subsídios materiais que propiciem a troca entre o professor e aluno.

4.2.6.2.4 Escolas Cívico-Militares (PECIM)

O Programa Nacional Escolas Cívico-Militares constitui em iniciativa do Ministério da Educação, em parceria com o Ministério da Defesa, que apresenta um conceito de gestão nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa com a participação do corpo docente da escola e apoio dos militares, possuindo dentre o seu público-alvo os discentes do ensino médio.²⁵²

Por conseguinte, trata-se de proposta de alteração de caráter principiológico e metodológica nas redes tradicionais estaduais de ensino, mediante manifestação de interesse dos entes federativos, trazendo ao campo educacional agentes diversos daqueles elencados anteriormente, ante a participação de militares das forças armadas, das polícias militares e do corpo de bombeiros, consoante estabelece a Portaria nº 852/2021.²⁵³

249 PNLD. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/318-programas-e-aco-es-1921564125/pnld-439702797/12391-pnld>. Acesso em: 3 ago. 2022.

250 FNDE. Resolução nº 15, de 26 de julho de 2018. Brasília, DF, 26 jul. 2018. Disponível em: <http://www.fn-de.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11997-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA15,-de-26-de-julho-de-2018>. Acesso em: 3 ago. 2022.

251 PROGRAMA do livro: o que é?. o que é?. 2022. Disponível em: <http://www.fn-de.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/legislacao/item/9787-sobre-os-programas-do-livro.%20Acesso%20em:%203%20ago.%202022..> Acesso em: 03 ago. 2022.

252 ESCOLA Cívico-Militar. Disponível em: <https://escolacivicomilitar.mec.gov.br/#legislacao>. Acesso em: 3 ago. 2022.

253 BRASIL. Portaria nº 852, de 28 de outubro de 2021. Brasília, DF, 28 out. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou>. Acesso em: 3 ago. 2022.

Contudo, o assinalado mecanismo tornou-se recentemente objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6791), em que questiona-se a militarização precoce de crianças e adolescentes por intermédio do ambiente escolar, isto sem prévia disposição de sua incidência na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e por violação na gestão democrática das escolas.²⁵⁴

De todo modo, o assinalado programa desponta como mecanismo jurídico de articulação da meta nº 3 do PNE, na medida em propõe verdadeira articulação entre as diversas esferas governamentais, invocando-se atores que essencialmente não atuam no contexto das políticas públicas educacionais, isto, a fim de se obter a universalização da educação básica.

4.2.6.2.5 Programa Educação em Prática

O Programa Educação em Prática tem por objetivo o estímulo a continuação dos estudos e a prevenção a evasão escolar, mediante incentivo as instituições de ensino superior, públicas e privadas²⁵⁵, a permitirem os estudantes do ensino médio a vivenciarem as diversas profissões em construção no campus, a fim de dar propriedade aos discentes quanto a escolha de suas carreiras²⁵⁶.

A iniciativa busca dar sentido a trajetória escolar dos discentes, especialmente aqueles que estão nas últimas etapas do ensino básico, lhes favorecendo uma ampliação da visão de mundo, por meio da comunicação com os saberes universitários, sendo mecanismo que auxilia na permanência no ensino médio, a fim de se alcançar a universalização desta modalidade no cenário nacional.

4.2.6.2.6 Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)

254 PARTIDOS questionam criação de colégios cívico-militares no Paraná. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464467&ori=1>. Acesso em: 30 out. 2022

255 BRASIL. Portaria nº 1938, de 06 de novembro de 2019. Institui o Programa Educação em Prática. Brasília, DF, 06 nov. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.938-de-6-de-novembro-de-2019-226514499>. Acesso em: 03 ago. 2022.

256 EDUCAÇÃO em Prática: Tire suas dúvidas sobre o novo programa do MEC para a educação básica.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/30000-uncategorised/82221-educacao-em-pratica>. Acesso em: 03 ago. 2022.

Instituído por meio da portaria nº 1.145/2016 do MEC, o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), tem por objetivo o auxílio dos sistemas de ensino públicos dos estados e do Distrito Federal a propiciar a ampliação da jornada escolar e a formação integral e integrada dos discentes, destinando-se aos jovens do ensino médio, que encontram-se regularmente matriculados na rede gratuita, mediante repasses do Fundo Nacional da Educação (FNDE)²⁵⁷.

O referido programa está em consonância ao que estabeleceu a Lei nº 13.415/2017, que operou reformas no ensino médio, ampliando a carga horária anual desta etapa em quase um terço, interligando-se ao PRONEM e favorecendo sua execução, a fim de que os discentes passem a ocupar parcela significativa do dia com as atividades escolares e com a formação cidadã e profissional.

4.2.6.2.7 Programa Inovação Educação Conectada

O Programa Inovação Educação Conectada, instituído por meio da Lei nº 14.180, tem por finalidade o apoio a universalização do acesso à internet de alta velocidade, assim como o fomento ao uso pedagógico de tecnologias digitais na Educação Básica. Isto, mediante ações que possibilitem o acesso à rede mundial de computadores no ambiente escolar, a fim de destinar aos docentes a possibilidade de captar novos conteúdos educacionais e proporcionar aos alunos contato direto com novas tecnologias²⁵⁸.

Muito embora o programa remonte a meados de 2017²⁵⁹ e a estratégia nº 7.15 do PNE faça remissão a possibilidade de ampliar a conexão dos professores e alunos a rede de internet²⁶⁰, a necessidade premente de sua efetivação tornou-se ainda mais necessária diante do contexto da pandemia de Covid-19 e a adoção do modelo remoto de ensino, de modo que a

257 PROGRAMA de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-ensino-medio/ps-emi>. Acesso em: 03 ago. 2022.

258 PROGRAMA de inovação conectada. Disponível em: <https://educacaoconectada.mec.gov.br/o-programa/sobre>. Acesso em: 03 ago. 2022.

259 BRASIL. Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017. Brasília, DF, 23 nov. 2017.

260 7.15) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação; Id. 2014, online.

execução deste mecanismo constitui medida hábil para o alcance do que se enumera na meta nº 3 do PNE.

4.2.6.2.8 Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)

O Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), instituído pela portaria MEC nº 331/2018, objetiva apoiar a implementação da BNCC, por intermédio do monitoramento das metas alcançadas pelos estados com referenciais curriculares alinhados a base, mediante fornecimento de apoio técnico e concessão de recursos provenientes do Plano de Ações Articuladas e de Bolsas para a composição de equipes nos estados e municípios, nos perfis de articuladores de conselho, coordenadores de área, redatores de currículos, coordenadores de currículos²⁶¹.

A adoção de uma Base Nacional constitui instrumento necessário para obtenção da uniformidade dos saberes lecionados no Brasil, com atenção decerto às especificidades do contexto cultural e socioeconômico de cada região e voltando-se, por conseguinte, ao que se considera essencial para formar o entendimento dos discentes, a fim de que possam se compreender como cidadãos perante a ordem democrática e estejam aptos a formação profissional.

4.2.6.2.9 Plano de Ações Articuladas (PAR)

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é um mecanismo de interlocução consistente na adoção de estratégia de assistência técnica e financeira originado pelo Plano de Metas Compromissos Todos Pela Educação, instituído por meio do Decreto nº 6.904/2007, com fundamento no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que corresponde na oferta aos entes federados de instrumentos para diagnósticos e planejamentos da política educacional, a

²⁶¹ PROGRAMA de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC). Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoas/programa-de-apoio-a-implementacao-da-base-nacional-comum-curricular-probncc>. Acesso em: 03 ago. 2022.

fim de gerenciar e estruturar programas definidos de modo estratégico, facilitando a construção de um sistema nacional de ensino²⁶².

O PAR se propõe a atuar como instrumento hábil a viabilizar um estudo diagnóstico da rede pública de ensino, com base nos seguintes indicadores: 1. gestão educacional; 2. formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3. práticas pedagógicas e de avaliação; 4. infraestrutura física e recursos²⁶³, viabilizando o planejamento plurianual das políticas educacionais, ante o interesse dos entes subnacionais em elaborar planos de trabalho com o fito de desenvolver ações que promovam a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares.

Busca-se, por conseguinte, racionalizar a tomada de decisões quanto as políticas infraestruturais relacionadas a meta nº 3 do PNE, para que os *policymakers* tenham a disposição informações relevantes para alteração do problema público que ensejou a criação da meta, que por seu caráter de macrodiretriz estruturante, impescinde dos conteúdos táticos gerenciais e procedimentos operacionais.

4.2.6.2.10 Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), instituído em 1998, atua como mecanismo para aferição da qualidade desta etapa do saber no país, sendo sua universalização, especialmente entre os jovens de 15 a 17 anos, necessária para perceber o nível de compreensão quanto ao lecionado²⁶⁴, porquanto o escopo avaliar o desempenho dos estudantes ao fim da escolaridade básica²⁶⁵.

Portanto, trata-se de vetor para o aperfeiçoamento da base nacional comum curricular e das metodologias utilizadas em campo, viabilizando o comparativo das distinções regionais de performance entre os alunos. Além disto, por meio do Enem, tornou-se possível construir um panorama de eficácia e efetividade quanto as políticas públicas relacionadas ao ensino

262 SOBRE o PAR: O que é?. O que é?. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/preguntas-frequentes-2>. Acesso em: 03 ago. 2022.

263 BRASIL. Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007. . Brasília, DF, 24 abr. 2007. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

264 EXAME Nacional do Ensino Médio (Enem). Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem>. Acesso em: 03 ago. 2022.

265 ENEM: Apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/enem-sp-2094708791>. Acesso em: 03 ago. 2022.

básico, tratando-se de mecanismo de articulação que facilita a adoção de reajustes nas ações estratégicas do estado para obtenção da universalização da educação básica, consoante os resultados obtidos.

4.2.7 Escala e público-alvo

Menciona Maria Paula Dallari Bucci²⁶⁶ que a escala constitui um traço definidor das políticas públicas, isso porque o programa deve possuir um escopo a ser alcançado, sendo a definição da escala e de seus destinatários essenciais para que se possa solucionar os problemas públicas que fundamentam a ação estratégica do estado.

No caso da meta nº 3, a ação possui escala nacional, isto é, destina-se a todos os jovens que estejam na faixa etária recomendada pelo programa (15 a 17 anos de idade), especialmente os 481.884.00 que segundo a PNAD-contínua estão fora do ambiente escolar²⁶⁷, a fim de que não só efetivem suas matrículas nas instituições de ensino, mas que compareçam com assiduidade as atividades escolares e tenham acesso a uma educação pautada em parâmetros confiáveis de qualidade.

Neste sentido, Florencia Bauer²⁶⁸ destaca que os alunos possuem direito a ter uma trajetória escolar de sucesso, na medida em que deverão passar pelas etapas de ensino nas faixas etárias adequadas, evitando-se a distorção idade-série, a despeito de não existir expressamente uma idade mínima para ingresso no ensino médio, esperando-se que o aluno chegue a esta etapa ao 15 anos, pois a LDBEN estabelece que o ingresso no ensino fundamental, que possui duração de 09 anos, ocorra ao 06 anos de idade²⁶⁹.

4.2.8 Dimensão econômico-financeira do programa

266 Id. 2016, online.

267 Id. 2021, p. 42

268 BAUER, Florence. Cada criança e cada adolescente tem direito a uma trajetória escolar de sucesso: unicef alerta que mais de 7 milhões de estudantes têm dois ou mais anos de atraso escolar e aponta caminhos para reverter esse cenário. In: FLORENCE BAUER (Brasil). Unicef (org.). PANORAMA DA DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NO BRASIL. Rio de Janeiro: Unicef, 2018. p. 3. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idade-serie_no_Brasil.pdf. Acesso em: 03 ago. 2022.

269 Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (...). Id. 1996, online.

A dimensão econômico-financeira do programa diz respeito a quantidade de recursos destinados ao desenvolvimento da atividade estratégica estatal, isso porque a efetivação de direitos, sejam eles de caráter prestacionais ou não prestacionais, importam em custos diretos aos cofres públicos²⁷⁰. No caso da meta nº 3 do PNE, o custeio das despesas perpassam pelo esforço cooperativo da União e Estados, principais responsáveis pelo processo de implementação das estratégias consubstanciadas no objetivo.

Sobre o financiamento da educação básica, incluindo-se decerto os recursos necessários para que a meta nº 3 do PNE seja implementada, enumera-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb) e o Fundo Nacional do Desenvolvimento Educacional (FNDE) enquanto os principais instrumentos que viabilizam monetariamente o ensino médio no país.

4.2.8.1 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb)

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb) não é um fundo único, mas um conglomerado com 27 fundos independentes (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) de natureza contábil e em caráter permanente, instituído por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020. Por conseguinte, trata-se de uma grande conta bancária, cujos valores deverão ser destinados a valorização dos professores, assim como no desenvolvimento e manutenção da educação básica²⁷¹.

Deste modo, cada estado e o Distrito Federal possuem reservas financeiras que atuam como uma espécie de cofre coletivo, cujas receitas são provenientes de diversos impostos municipais e estaduais, e em algumas hipóteses, transferências do Governo Federal, o qual será redistribuído de acordo com o número de discentes da educação básica, divergindo os

270 Id. 2016, online.

271 O QUE É E COMO FUNCIONA O FUNDEB?: ARTIGO, EDUCAÇÃO JÁ FUNDEB, EDUCADORES, ENTENDA A EDUCAÇÃO BÁSICA, GESTORES, SERVIÇO, SETOR PÚBLICO. ARTIGO, EDUCAÇÃO JÁ FUNDEB, EDUCADORES, ENTENDA A EDUCAÇÃO BÁSICA, GESTORES, SERVIÇO, SETOR PÚBLICO. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20Fundeb%3F,recursos%20destinados%20%C3%A0%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica..> Acesso em: 04 ago. 2022.

valores por alunos em cada unidade federativa, dependendo-se das etapas e modalidades de ensino em curso.

Portaria interministerial do Governo Federal, através dos ministérios da Educação e da Economia, definem o valor mínimo a ser expandido anualmente por aluno vinculado a rede pública de ensino, restando a União o encargo de complementar as receitas, no caso dos estados não conseguirem alcançar o referido montante, mediante acréscimo de duas ordens: VAAF-Valor Aluno/Aluno, variável relacionada aos fundos estaduais com menor valor de matrícula, definido em R\$ 4.677,00 para o ano de 2022²⁷²; e VAAT - Valor Aluno/Ano total, dirigido aos estados com menos recursos vinculados a educação, fixado para o ano de 2022 em R\$ 5.643,92²⁷³.

A propósito, existe ainda um terceiro acréscimo financeiro proveniente da União em caráter de bonificação, o VAAR – Valor Aluno/Ano Resultado²⁷⁴, dirigido as redes com bons indicadores de gestão, desempenho de alunos e redução de desigualdades, independentemente da capacidade financeira.

Depreende-se, portanto, que o Fundeb possui o objetivo de tornar as redes de ensino públicas do país menos desiguais no tocante a distribuição de recursos financeiros, a fim de atenuar as diferenças regionais, possibilitando que os discentes tenham acesso a uma educação de qualidade em todo o território nacional, sendo essencial para se alcançar os objetivos previstos no art. 3º da CF²⁷⁵.

Para além disto, a instituição dos Fundos estaduais e a aplicação destes recursos, não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal²⁷⁶, com a ressalva da União, que em virtude da Emenda nº 95/2016, em vigor até

272 BRASIL. Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2022. . Brasília, DF, 31 dez. 2021.

Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-11-de-24-de-dezembro-de-2021-371522457>. Acesso em: 04 ago. 2022.

273 Id. 2022, online.

274 BRASIL. Lei nº 14.113, de 04 de dezembro de 2020. . Brasília, DF, 25 dez. 2020.

275 Tamanha é a influência do Fundeb no financiamento da educação básica no país, tanto que segundo projeção do Instituto Unibanco, o fundo responde por 63% do gastos nacionais com o ensino obrigatório, relativo ao exercício de 2019 – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/iniciativas/especiais/financiamento-da-educacao-publica-no-brasil/>. Acesso em: 04 ago. 2022.

276 Vide art. 1º, parágrafo único, lei nº 14.113/2020. BRASIL. Lei nº 14.113, de 04 de dezembro de 2020. . Brasília, DF, 25 dez. 2020.

2036, terá como referência mínima os valores aplicados em 2017, atualizada conforme a tabela IPCA²⁷⁷.

4.2.8.2 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE)

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537/68, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872/69, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), realizando o repasse de dinheiro que são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios)²⁷⁸, tais como: Pnae, PDDE, PNLD e o Pnate, repassadas para municípios e estados que aderem às iniciativas²⁷⁹.

Desponta, portanto, como principal ente responsável pelos repasses financeiros aos estados e municípios, inclusive, das verbas de complementação provenientes da União direcionadas ao Fundeb, sendo o grande gerenciador dos recursos econômicos que custeiam as das políticas educacionais no país, sendo, neste contexto, essencial para a implementação da meta nº 3 do PNE.

4.2.8.3 Indicadores financeiros educacionais

Os indicadores de investimento público em educação são elaborados e calculados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), segundo metodologia recomendada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, utilizados, especialmente, para comparação internacional dos parâmetros²⁸⁰.

277 BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências... Brasília, DF, 15 dez. 2016.

278 HISTÓRIA. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/quem-somos>. Acesso em: 04 ago. 2022.

279 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/iniciativas/especiais/financiamento-da-educacao-publica-no-brasil/>. Acesso em: 04 ago. 2022.

280 INDICADORES Financeiros Educacionais. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 04 ago. 2022.

Em vista disto, segundo o percentual do investimento direto em relação ao Produto Interno Bruto por nível de ensino²⁸¹, o Brasil destinou ao ensino médio, nos anos de 2014 e 2015, cerca de 1,1% do PIB²⁸² e entre os anos de 2016 a 2018, valor médio em torno de 1,2% do PIB, quanto percentual de investimento direto em educação por nível de estudante²⁸³, no ano de 2014, o investimento foi de 0,9% do PIB e nos anos de 2015 a 2018, 1,0% do PIB.

O valor do PIB no ano de 2014 foi de R\$5,5 trilhões²⁸⁴, tendo sido em 2015, de R\$ 5,904 trilhões²⁸⁵, em 2016, fechou no valor de R\$ 6,267 trilhões²⁸⁶, em R\$ 6,6 trilhões no ano de 2017²⁸⁷ e no exercício relativo a 2018, em 7,04 trilhões²⁸⁸.

Quanto ao investimento público em educação por nível de ensino²⁸⁹, o percentual de gastos com o ensino médio nos anos de 2014 e 2015, corresponderam, respectivamente, a 18,8% e 18,4% do investimento total nas políticas educacionais, enquanto que no ano 2016,

281 O percentual do investimento público direto nas instituições públicas de ensino, não constam os valores despendidos pelos entes federados com Aposentadorias e Pensões, Investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. INDICADORES Financeiros Educacionais. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 04 ago. 2022.

282 O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas. PRODUTO Interno Bruto - PIB. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20PIB,R%24%20%2C7%20trilh%C3%B5es..> Acesso em: 04 ago. 2022.

283 Indicador que demonstra o quanto o setor público investe na educação para cada estudante da rede pública, em valores reais corrigidos para o último ano da série utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. É apresentado de forma desagregada por nível de ensino. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 04 ago. 2022.

284 DESEMPENHO da Economia Brasileira. https://Portal.Tcu.Gov.Br/Tcu/Paginas/Contas_Governo/Contas_2014/Fichas/2_Desempenho%20Da%20Economia%20Brasileira.Pdf. Tribunal de Contas da União, 2015.

285 IBGE: PIB fecha 2015 com queda de 3,8%. Rio de Janeiro, 03 mar. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/ibge-pib-fecha-2015-com-queda-de-38>. Acesso em: 03 mar. 2016.

286 IBGE REVISA PARA 3,3% QUEDA DO PIB DE 2016. Rio de Janeiro, 09 nov. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-11/apos-revisao-ibge-reduz-queda-do-pib-de-2016-para-33>. Acesso em: 05 ago. 2022.

287 PIB TEM CRESCIMENTO DE 1% EM 2017 E FECHA ANO EM R\$ 6,6 TRILHÕES. Rio de Janeiro, 01 mar. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-03/pib-tem-crescimento-de-1-em-2017-e-fecha-ano-em-r-66-trilhoes>. Acesso em: 05 ago. 2022.

288 IBGE REVISA PARA 1,8% CRESCIMENTO DO PIB DE 2018. Rio de Janeiro, 06 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-revisa-para-18-crescimento-do-pib-de-2018>. Acesso em: 05 ago. 2022.

289 Indicador demonstra a variação dos valores que o setor público investe na educação pública, tendo como base o ano de 2000. Apresenta também, a variação em termos percentuais dos valores que o setor público investe para cada estudante da rede pública. INDICADORES Financeiros Educacionais. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 04 ago. 2022.

foi de 18,7%, em 2017, no importe de 18,8% e 18,6% no ano 2018, não existindo dados disponíveis quantos aos anos de 2019 a 2021.

4.2.9 – Estratégias de implantação

As estratégias de implantação dizem respeito a percepção quanto ao movimento pretendido ou esperado pelos gestores públicos que protagonizam a instituição do programa²⁹⁰, isto é, o compilado de ações no plano operacional para que se alcance o estabelecido no enunciado da meta nº 3 do PNE.

Neste caso, a própria Lei nº 13.105/2014, enumera uma série de estratégias para a universalização do atendimento escolar entre os jovens de 15 a 17 anos e a elevação da taxa líquida de matrículas no ensino médio, veja-se:

1. institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais;

2. o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2o (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;

3. pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5o do art. 7o desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio;

290 Id. 2016, online.

4. garantir a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar;

5. manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do (a) aluno (a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade;

6. universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior;

7. fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;

8. estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;

9. promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;

10. fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e de adultos, com qualificação

social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar;

11. redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos (as) alunos (as);

12. desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;

13. implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;

14. estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.²⁹¹

4.2.10 Funcionamento efetivo do programa

A análise do funcionamento efetivo do programa diz respeito ao nível de alcance dos objetos preestabelecidos pela ação coordenada do Estado, portanto, sua eficácia no plano material²⁹². Deste modo, é necessário aferir os dados oficiais divulgados pelo governo, assim como os extraoficiais em pesquisas realizadas pelos agentes não governamentais, a fim de ponderar o impacto da política pública no espectro social, isto é, se o arranjo institucional, que constitui a resposta a determinada demanda social (*outputs*), influenciou em alguma medida nas razões que lhe originaram (*inputs*)²⁹³.

No caso da meta nº 3 do PNE, tem-se como recorte temporal os anos de implementação do programa, a partir do advento da Lei nº 13.105/2014, entre os anos de 2014 a 2021, realçando-se que escopo da política seria o de solucionar a falta de atendimento escolar entre os jovens de 15 a 17 anos até o ano de 2016, assim como a elevação da taxa líquida de matrícula do ensino médio para o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento).

291 Id. 2014, online.

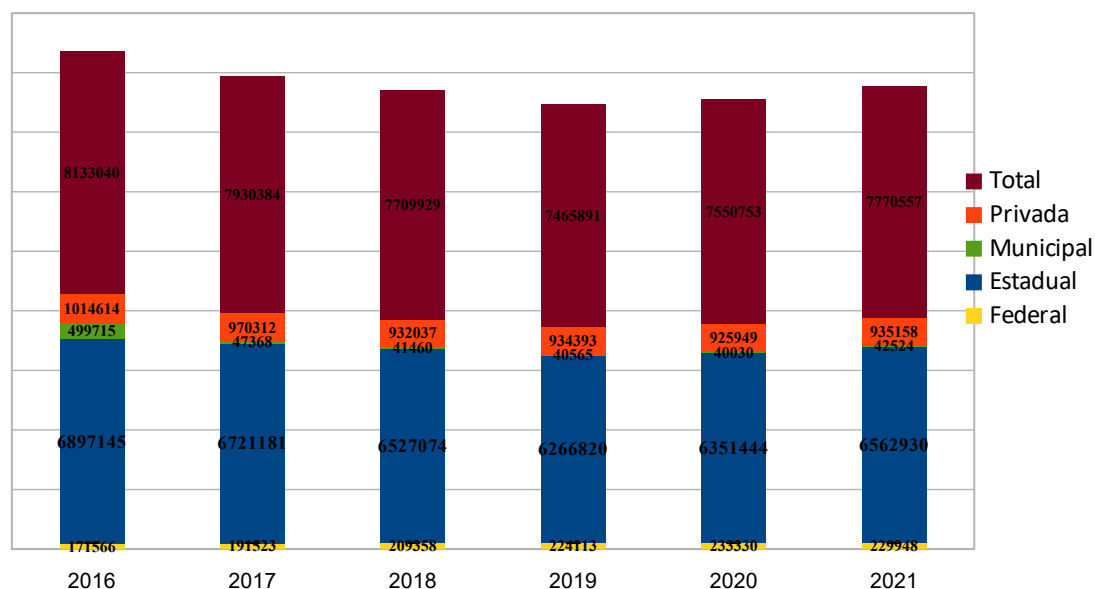
292 Id. 2020, p. 230.

293 Id. 2016, online.

4.2.10.1 A meta nº 3 do PNE e o Censo Escolar entre os anos de 2014 a 2021

A meta nº 3 do PNE enuncia dois objetivos, um deles relacionados a ampliação do atendimento escolar entre os adolescentes de 15 a 17 anos e a elevação da taxa líquida matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento) entre o mencionado público. À vista disto, veja-se a evolução das matrículas escolares no ensino médio por dependência administrativa entre os anos de 2016 a 2021:

Gráfico 1: Evolução das matrículas por dependência administrativa no ensino médio entre os anos de 2016 a 2021



Fonte: Censo escolar, 2020; Censo escolar, 2021

Verifica-se que entre os anos de 2016 a 2021, houve decréscimo no número de matrículas no ensino médio, especialmente no intervalo de 2016 a 2017, no qual a diferença foi de 200.000,00 (duzentos mil) matrículas, seguindo-se com percentual reduzido de diminuição nos anos subsequentes.

Percebe-se que as matrículas na rede estadual de ensino se sobressaem significativamente quanto ao comparativo dos números provenientes da União e dos Municípios, circunstância motivada, sobretudo, por ocasião das atribuições constitucionais

conferidas em maior medida aos Estados quanto ao fornecimento desta etapa do ensino básico, sendo desta dependência administrativa.

Destaca-se, ainda, que a despeito da crescente participação da iniciativa privada nas matrículas no ensino médio, com percentual equivalente a 12,3% do total, a rede pública ainda é responsável pela maior parcela das matrículas no contexto nacional, portanto, é o Estado o grande provedor do ensino básico no país. Nesta perspectiva, reside a importância da análise das condições de efetividade e eficiência das políticas sociais voltadas a mitigar o problema da questão educacional no Brasil.

4.2.10.2 A meta nº 3 do PNE e o cumprimento do programa entre os anos de 2014 a 2020

A meta nº 3 do PNE passou a ser implementada a partir do ano de 2014, com previsão de vigência até o fim do ano de 2024, a teor do que prevê a Lei 13.005/2014. De modo que, o recorte epistemológico do estudo se justifica com base no período de incidência e aplicação da norma em âmbito nacional, considerando-se as diversas regiões brasileiras: Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste, Sul, que serão objeto de análise neste tópico, utilizando-se os dados disponíveis no painel de monitoramento do PNE, com fundamento nas informações da PNAD-Contínua, mediante processo de sistematização e compilação pelo MEC, e nas estimativas do Observatório do PNE, a partir de referências fornecidas pelo IBGE.

4.2.10.2.1 A meta nº3 do PNE em âmbito nacional

Como visto, o mencionado programa de ação possui dois indicadores, o primeiro que se nomeará como 3A, que diz respeito a universalização do atendimento escolar entre os jovens de 15 a 17 anos de idade, e o indicador 3B, cujo o intuito consiste na aferição da evolução de matrículas deste público no ensino médio, objetivando-se a ampliação da taxa líquida de matrículas para 85% (oitenta e cinco por cento).

Veja-se o percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica no Brasil entre os anos de 2014-2020:

Brasil - indicador 3A			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População na Escola (%)
2014	10.443840	9.361070	89,6%
2015	10.538980	9.514045	90,3%
2016	10.627811	9.693240	91,2%
2017	10.415487	9.513583	91,3%
2018	9.744359	8.957520	91,9%
2019	9.511648	8.832255	92,9%
2020	9.278233	8.791990	94,8%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022).

Verifica-se que o indicador 3A evoluiu do percentual de 89,6% (oitenta e nove vírgula seis por cento) para 94,8% (noventa e quatro vírgula oito por cento)²⁹⁴, totalizando uma ampliação da cobertura escolar em 5,2% (cinco vírgula dois por cento), quantitativo que representa relevante crescimento social, mas em evolução lenta e gradual, conquanto ainda não alcançou-se a universalização pretendida, consoante enumera o enunciado da meta nº3 do PNE, cuja pretensão era a inclusão integral dos jovens de 15 a 17 anos, até o ano de 2016, em instituições de ensino básico.

Percebe-se, ainda, que os dados disponíveis no Observatório PNE (OPNE), se assemelham ao percentual apresentado pelo painel de monitoramento, apontando que cerca de 94,5% (noventa e quatro vírgula cinco por cento) dos adolescentes na faixa etária adequada encontram-se vinculados a rede de ensino básico do país²⁹⁵.

294 PNE - Meta 03: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) 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).. Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) 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).. 2022. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegra%C3%A7%C3%A3o%20-%20PNE%2FMeta%2003%2FPain%C3%A9is%2FPNE%20-%20Meta%2003&Page=Meta%203>. Acesso em: 01 ago. 2022.

295 ENSINO Médio: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.. Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.. 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/ensino-medio>. Acesso em: 01 ago. 2022.

No que se relaciona à ampliação da taxa líquida de matrículas no ensino médio, observa-se o seguinte crescimento:

Tabela nº 6 – Brasil Indicador 3B âmbito nacional

Brasil - indicador 3B			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População Incluída (%)
2014	10443841	7018101	67,2%
2015	1538983	7182965	68,1%
2016	10627810	7426525	69,8%
2017	10415486	7302880	70,1%
2018	9744359	6919093	71,0%
2019	9511649	6955225	73,1%
2020	9278233	7166731	77,2%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022).

Percebe-se que houve incremento em 10% (dez por cento) no número de discentes entre 15 a 17 anos matriculados no ensino médio, percentual que representa uma média anual de crescimento no valor de 1,42% (um vírgula quarenta e dois por cento)²⁹⁶, ainda distante do objetivo enunciado na meta nº3 do PNE, que propõe a elevação da taxa líquida para 85% (oitenta e cinco por cento) do número de inscritos.

Por outro lado, o OPNE indica que o percentual de aumento nas matrículas, no ano de 2020, é do percentual de 75, 4% (setenta e cinco vírgula quatro por cento)²⁹⁷, divergindo-se em 1,8% (um vírgula oito por cento do por cento) do quantitativo total relativo as informações oficiais do Inep.

Portanto, para que se alcance o aumento da taxa de matrículas até o ano de 2024, como prevê o mencionado programa de ação, será necessário a elevação anual para percentual em torno de 1,95% (um vírgula noventa e cinco por cento) a 2,4 (dois vírgula quatro por cento), a

²⁹⁶ Id. 2022, online.

²⁹⁷ Id. 2022, online.

fim de se ampliar a cobertura deste serviço aos discentes, obedecendo-se a faixa etária adequada para cursar o ensino médio e favorecendo uma trajetória escolar de sucesso.

4.2.10.2.2 Meta nº 3 e a Região Norte

A Região Norte compreende os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, veja-se a evolução dos indicadores 3A e 3B, respectivamente, nesta circunscrição geográfica, entre os anos de 2014 a 2021:

Tabela nº 7 – Região Norte indicador 3A

Região Norte – indicador 3A			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População na Escola (%)
2014	1058848	947280	89,5%
2015	1071611	957134	89,3%
2016	1069639	968820	90,6%
2017	1104425	993312	89,9%
2018	1001352	908897	90,8%
2019	1037601	941276	90,7%
2020	1047520	989707	94,5%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022).

Inferre-se que no ano de 2020, a média de ampliação da cobertura escolar na região norte se assemelha ao percentual obtido em escala nacional, em 94,5% (noventa e vírgula e cinco por cento)²⁹⁸, divergindo-se, assim, em 0,3% (zero vírgula três) pontos da ponderação global, percebendo-se um aumento significativo, de quase 3,5% (três vírgula cinco por cento), entres os anos de 2018 a 2020, enquanto que o OPNE indica que o percentual seria de 94,3% (noventa e quatro vírgula três por cento)²⁹⁹, valores equânimes à luz das margens de erros em pesquisas desta natureza.

²⁹⁸ Id. 2022, online.

²⁹⁹ Id. 2022, online.

Tabela nº 8 – Região Norte indicador 3B

Região Norte – indicador 3B			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População Incluída (%)
2014	1.058848	611089	57,7%
2015	1071612	628283	58,6%
2016	1069639	647226	60,5%
2017	1104425	679520	61,5%
2018	1001352	643649	64,3%
2019	1037602	669830	64,6%
2020	1047520	7166731	68,4%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022).

Depreende-se que nos anos de 2014 a 2020, a taxa líquida de matrículas entre os jovens de 15 a 17 anos na região norte, aumentou em 10,7 % (dez vírgula sete por cento), percentual de crescimento equivalente a média nacional, contudo, insuficiente para aproximar a media do território ao panorama global, posto que em 2020, registrava o valor de 68,4%, em contraponto aos 77,2% (setenta e sete vírgula dois)³⁰⁰.

O OPNE indica percentual ainda mais reduzido quanto a aferição do assinalado indicador, na alíquota de 66.7% (sessenta e seis vírgula sete por cento)³⁰¹, circunstância que denota, em certa medida, desigualdade regional no que concerne ao processo de implementação da meta, exigindo-se atenção dos *policymakers* quanto a adoção de aparato estratégico que altere o mencionado cenário.

Isso porque, a despeito da meta possuir amplitude nacional, a elucidação do assinalado problema público requer especial atenção quanto as especificidades e distinções de cada região, mormente quanto aos aspectos socioeconômicos dos destinatários da política,

300 Id. 2022, online.

301 Id. 2022, online.

sendo medida de rigor para obtenção de resultados satisfatórios, tanto para ampliação da rede escolar, assim como quanto ao aumento das taxas de líquidas de matrícula no ensino médio.

4.2.10.2.3 Meta nº 3 e a Região Nordeste

Os estados do Maranhão, Bahia, Alagoas, Sergipe, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, compõem a Região Nordeste, cuja evolução dos indicadores 3A e 3B, se deu forma que consta abaixo:

Tabela nº 9 – Região Nordeste indicador 3A

Região Nordeste– indicador 3A			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População na Escola (%)
2014	3136241	2767295	88,2%
2015	3206711	2839711	88,6%
2016	3164804	2827388	89,4%
2017	3195311	21378	89,9%
2018	2980998	2689618	90,2%
2019	2906204	5653002	91,3%
2020	2815888	2626054	93,3%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022).

Verifica-se quanto a evolução do indicador 3A, segundo o Painel de monitoramento do PNE, que a região nordeste está com percentual de crescimento inferior a média nacional em 1,5% (um vírgula cinco por cento), em 93,3% (noventa e três por cento), inclusive, com percentual abaixo da média relativa a região norte, de modo que o acréscimo foi de 5,2%, entre os anos de 2014 a 2020, de modo uniforme e gradual entre 2014 a 2018, e em maior medida nos anos 2019 e 2020, cuja alteração foi de 2,0% (dois por cento)³⁰².

De modo semelhante, o Observatório do PNE aponta que na região nordeste, o percentual de adolescentes entre 15 a 17 anos amparados pela rede de ensino básico, no ano

³⁰² Id. 2022, online.

de 2020, era de 93,0% (noventa e três por cento)³⁰³, importância equivalente aos dados oficiais divulgados pelo INEP, denotando-se, em certo modo, clareza e confiabilidade quanto ao processo de avaliação da política pública em epígrafe.

Tabela nº 10 – Região Nordeste indicador 3B

Região Nordeste– indicador 3B			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População Incluída (%)
2014	3136241	1788995	57,0%
2015	3206713	1897188	59,1%
2016	3164804	1921096	60,6%
2017	3195312	1994104	62,4%
2018	2980998	1879232	63,0%
2019	2906204	1891977	65,1%
2020	2815888	1964650	69,8%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022).

Percebe-se que na região nordeste, nos anos de 2014 a 2020, o aumento das taxas líquidas de matrícula, entre os jovens na faixa etária supramencionado, foi de 12,0% (doze por cento), elevando-se 57,0% (cinquenta e sete por cento) de inscritos no ensino médio para 69,8% (sessenta e oito vírgula nove por cento)³⁰⁴, enquanto que o OPNE indica que o índice seria de 67,7% (sessenta e sete vírgula sete por cento)³⁰⁵, média regional inferior ao índice nacional relativo ao mesmo período, mas superior ao obtido na região norte.

4.2.10.2.4 Meta nº 3 e a Região Sudeste

303 Id. 2022, online.

304 Id. 2022, online.

305 Id. 2022, online.

A Região Sudeste compreende os estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, possuindo a maior densidade populacional do país³⁰⁶, tendo a evolução dos indicadores relacionados a ampliação do atendimento da rede escolar básica e aumento da taxa líquida de matrículas no ensino médio entre os jovens de 15 a 17 anos, nos anos de 2014 a 2020, ocorrido na forma abaixo delineada:

Tabela nº 11 – Região Sudeste indicador 3A

Região Sudeste– indicador 3A			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População na Escola (%)
2014	4051085	3693317	91,2%
2015	4074706	3761486	92,3%
2016	4170772	3879019	93,0%
2017	4005947	3732735	93,2%
2018	3807734	3553036	93,3%
2019	3633279	3433854	94,5%
2020	3552852	3406857	95,9%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022)

Infere-se que a média do indicador 3A na Região Sudeste era de 95,9% (noventa e cinco vírgula nove por cento), no ano de 2020, tendo evoluído percentualmente em 4,7% (quatro vírgula sete por cento)³⁰⁷, o OPNE registra que assinalada taxa seria de 95,6% (noventa e cinco vírgula seis por cento)³⁰⁸.

Importância considerada reduzida em comparação a taxa de crescimento da região norte e nordeste, cujo a ampliação da rede escolar fora em torno de 5,0% (cinco por cento), ponderando-se, contudo, que o percentual de partida da região sul em 2014, era superior ao

306 2010 Densidade Demográfica: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/sociedade-e-economia/15955-densidade-demografica.html?=&t=acesso-ao-produto>. <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/sociedade-e-economia/15955-densidade-demografica.html?=&t=acesso-ao-produto>. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/sociedade-e-economia/15955-densidade-demografica.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 01 ago. 2022.

307 Id. 2022, online.

308 Id. 2022, online.

que se registrava nestas, estando mais próximo de implementar a política de modo integral com a universalização do ensino básico entre os jovens de 15 a 17 anos.

Tabela nº 12 – Região Sudeste indicador 3B

Região Sudeste– indicador 3B			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População Incluída (%)
2014	4051085	3053015	75,4%
2015	4074706	3105583	76,2%
2016	4170771	3265821	78,3%
2017	4005947	3111491	77,7%
2018	3807734	2951833	77,5%
2019	3633279	2937598	80,9%
2020	3552856	2997283	84,4%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022).

Percebe-se que a Região Sudeste está em vias de atingir o escopo do segundo objetivo enunciado pela meta nº 3 do PNE, isso porque as taxas líquidas registram que cerca de 84,4% (oitenta e quatro vírgula quatro por cento) dos jovens de 15 a 17 anos encontram-se regularmente incluídos no ensino médio, observando-se, assim, a faixa etária recomendada para cursar esta fase da educação básica, o OPNE indica que a taxa líquida de matrículas é de 82,7% (oitenta e dois vírgula sete por cento)³⁰⁹, circunstância que denota êxito no processo de implementação da política, embora a taxa de crescimento anual, em 1,2% (um vírgula dois por cento), esteja reduzida diante do comparativo com as regiões norte e nordeste.

Decerto que o sucesso da ação estratégica deve ser percebido com as devidas cautelas, porquanto trata-se de território com menos estados que as regiões norte e nordeste, depreendendo-se, ainda, que registrava melhores percentuais quanto aos indicadores 3A e 3B ainda nos anos iniciais da avaliação, o que corrobora a percepção de que o problema público

³⁰⁹ Id. 2022, online.

era um pouco mais diminuto na região, fato que não retira a urgência da implementação da política, especialmente quando próximo de alcançar a integralidade do objetivo.

4.2.10.2.5 Meta nº 3 e a Região Sul

A Região Sul do país é a menor das cinco regiões que formam o território brasileiro, a despeito possuir a terceira maior densidade populacional, atrás somente das regiões sudeste e nordeste, é formada pelos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Deste modo, veja-se a evolução dos indicadores 3A e 3B nesta extensão entre os anos de 2014 a 2020:

Tabela nº 13 – Região Sul indicador 3A

Região Sul– indicador 3A			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População na Escola (%)
2014	1401293	1248718	89,1%
2015	1408718	1265079	89,8%
2016	1460514	1317653	90,2%
2017	1344955	1226822	91,2%
2018	1220519	1132718	92,8%
2019	1187476	1113608	93,8%
2020	1131073	1080763	95,6%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022)

Percebe-se que o indicador 3A evoluiu em 6,5% (seis vírgula por cento) na região sul, de modo a média supera a ponderação nacional, registrando-se que cerca de 95,6% (noventa e cinco vírgula e seis por cento) dos jovens entre 15 a 17 anos frequentavam a rede de ensino básico³¹⁰, enquanto que o observatório PNE aponta que o percentual é de 95,4%³¹¹, dada as margens de erro, considera-se que o valor que se assemelha aos dados oficiais do INEP, e somente inferior ao registrado na Região Sudeste.

310 Id. 2022, online.

311 Id. 2022, online.

Tabela nº 14 – Região Sul indicador 3B

Região Sul– indicador 3B			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População Incluída (%)
2014	1401293	1010276	72,1%
2015	1408717	1017129	72,2%
2016	1460514	1042313	71,4%
2017	1344954	967211	71,9%
2018	1220518	905453	74,2%
2019	1187476	888874	74,9%
2020	1131073	903972	79,9%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022)

Depreende-se que a Região ainda está distante de alcançar a ampliação das matrículas no ensino médio entre a faixa etária recomendada pelo assinalado programa de ação, cujo percentual gira em torno de 79,9% (setenta e nove vírgula nove por cento)³¹², e o OPNE indica que quantitativo seria de 78,7% (setenta e oito vírgula sete por cento)³¹³. De modo que, para será necessário a elevação do percentual médio de 5,1% (cinco vírgula um por cento), entre os anos de 2021 a 2024, para o alcance integral.

4.2.10.2.6 Meta nº 3 e a região Centro-Oeste

A região Centro-Oeste é formada pelos estados Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além do Distrito Federal, assim, veja-se a evolução dos indicadores 3A e 3B, entre os anos de 2014 a 2020:

Tabela nº 15 – Região Sul Centro-Oeste 3A

Região Centro-Oeste – indicador 3A			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População na Escola

312 Id. 2022, online.

313 Id. 2022, online.

			(%)
2014	796734	704359	88,5%
2015	777234	690634	88,9%
2016	762081	700359	91,9%
2017	764849	689336	90,1%
2018	733756	673250	91,8%
2019	747088	690515	92,4%
2020	730895	688609	94,2%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022)

Segundo o painel de monitoramento do PNE, o atendimento escolar entre os jovens de 15 a 17 anos na região centro, passou de 88,5% (oitenta e oito vírgula cinco por cento), no ano de 2018, para atingir o percentual de 94,2% (noventa e quatro vírgula dois por cento)³¹⁴, em meados de 2020, quantitativo praticamente idêntico ao que indica o observatório do PNE, em 94% (noventa e quatro por cento)³¹⁵.

Tabela nº 16 – Região Sul Centro-Oeste 3B

Região Centro-Oeste – indicador 3B			
Ano	Público da meta (N)	População na escola (N)	População Incluída (%)
2014	796374	554727	69,6%
2015	777234	534781	68,8%
2016	762082	550069	72,2%
2017	764849	550554	72,0%
2018	733755	538925	73,4%
2019	747087	566945	75,9%
2020	730895	583962	79,9%

Fonte: Painel de monitoramento PNE (2022)

A média de discentes entre 15 a 17 anos regularmente inseridos no ensino médio na região centro-oeste era de 79,9% (setenta e nove vírgula nove por cento), tendo evoluído do

314 Id. 2022, online.

315 Id. 2022, online.

percentual de 69,8%, no ano de 2014³¹⁶, indica o observatório todos pela educação, que a inclusão seria na ordem de 78,5%³¹⁷, estando acima do número do quantitativo registrado nas regiões norte, nordeste e equânime ao percentual da região sudeste.

4.2.11 Aspectos críticos do desenho institucional

Os aspectos críticos do desenho institucional dizem respeito as falhas estruturais que impedem o bom desenvolvimento do programa de ação, assim como sua maior eficácia e efetividade, sendo estes de diversas origens, tais como relacionados: ao arranjo jurídico, a formação do corpo burocrático ou financeiros da ação estatal.

Na hipótese da meta nº 3 do PNE, constatou-se as seguintes inconsistências no desenho institucional: obscuridade na competência supletiva da união frente ao ensino médio e ausência da criação do Sistema Nacional de Educação (SNE); ampla rotatividade dos órgãos de cúpula, a exemplo do MEC e escassez de coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento da educação; carência de mecanismos efetivos de accountability quanto aos recursos destinados a obtenção do programa.

4.2.11.1 Obscuridade na competência supletiva da União frente ao ensino médio e ausência da criação do Sistema Nacional de Educação (SNE)

Consoante percebe-se do tópico “3.2.4.1”, a União possui competência supletiva quanto a implementação das políticas públicas relacionadas ao ensino médio, o que importa dizer que atua de modo a complementar a atuação dos Estados³¹⁸, mormente em relação à destinação de verbas, na hipótese da arrecadação destes ser insuficiente para suportar o valor mínimo por discente, sendo o principal provedor financeiro do ensino básico no país.

A despeito da distribuição de recursos, as funções da União não são estratégicas no que concerne ao processo de efetivação da meta nº 3 do PNE, sobretudo quanto à elaboração

316 Id. 2022, online.

317 Id. 2022, online.

318 QUAL É O PAPEL DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO? Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/qual-e-o-papel-da-uniao-dos-estados-e-dos-municipios-na-educacao/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

de mecanismos de articulação ou gerenciamento das ações governamentais, depreendendo-se que as ferramentas enunciadas no tópico 3.2.6, de modo semelhante, relacionam-se com a distribuição de recursos aos Estados e Municípios.

Não existe, portanto, arcabouço jurídico-institucional que defina de forma específica os liames desta atuação supletiva, circunstância que impede o maior envolvimento da União nas questões orgânicas e estruturais relacionadas a efetivação do direito à educação básica, à luz do princípio da legalidade administrativa (art. 37, CF), falha que importa diretamente nas condições de eficiência e efetividade dos programas de ações voltados a resolução dos problemas públicos educacionais³¹⁹.

Deficiência institucional que poderia ser parcialmente suprida com o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE), a exemplo do que já ocorre com o Sistema Único de Saúde (SUS), pois a Constituição Federal de 1988, em conjunto com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dispõem, tão somente, acerca da organização da educação nacional, ante a coexistência de pluralidade de sistemas estaduais, municipais e federais de ensino.

Ausente, portanto, instrumento hábil a integrar as ações de maneira vinculante e obrigatória, a fim de que os entes federativos cumpram a obrigação de garantir o direito ao acesso à educação básica de qualidade a todos os brasileiros³²⁰. De modo que, a articulação de um arranjo jurídico definidor do SNE possibilitará maior diálogo e interação entre os agentes, maximizando a eficácia das políticas públicas educacionais, em especial o que objetiva a meta nº3 do PNE.

Elba Siqueira Sá de Barreto³²¹, em meados de 1988, asseverava sobre a essencialidade da criação de um Sistema Único de Educação brasileiro, veja-se:

319 Ressalta-se que a despeito da experiência vivenciada por meio da cf/37, a CF/88 inaugura um sistema de educação público, incluindo-se neste a rede privada. Explico: o Estado detentor do monopólio da validade dos certificados e diplomas, detentor exclusivo da autorização de funcionamento de instituições e estabelecimentos escolares, titular das diretrizes e bases da educação nacional e a emersão do conceito de educação básica. CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302008000400012>.

320 Ana Cláudia Salomão (ed.). **MEC propõe pacto nacional para o debate e a elaboração das leis**. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36419-sistema-nacional-de-educacao#:~:text=O%20principal%20objetivo%20do%20SNE,o%20direito%20constitucional%20com%20equidade..> Acesso em: 12 jul. 2022.

321 BARRETTO, Elba Siqueira. O ensino fundamental na política nacional de educação: alguns aportes. **Em Aberto**, Brasília, v. 7, n. 38, p. 13-20, 01 abr. 1988. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2021/1760>. Acesso em: 11 jul. 2020.

Cabe à União enfeixar em um todo orgânico o sistema nacional de educação, constituído pelo conjunto de seus sistemas de ensino com vista a assegurar a continuidade e articulação horizontal e vertical entre os diferentes cursos e níveis, desde a pré-escola até a universidade. Cabe a ela também formular a política nacional de educação, expressa através de Planos Nacionais de Educação que incorporem as contribuições dos estados e municípios, dos profissionais da área e dos segmentos majoritários da população organizados. É ainda atribuição da União o estabelecimento de um núcleo comum de conhecimentos que devem constituir a formação escolar nacional básica a que todo o cidadão tem de ter acesso, bem como o suprimento das deficiências do ensino, quando estas ocorrem em larga escala.

Assim sendo, o governo federal deve contribuir para sanar as ex-tremas diferenças encontradas nos índices de escolarização das distintas regiões do país, que vêm se mantendo inalteradas por dé-cadas, reforma após reforma educativa.

Embora notáveis os avanços na educação básica nacional desde o advento da Constituição de 1988, a partir da definição de uma Base Nacional Comum Curricular e a instituição do Plano Nacional de Educação (PNE)³²², tem-se que este funciona sem o amparo de um Sistema Nacional de Educação, o qual auxiliaria na superação dos significativos problemas sistêmicos, envoltos na complexidade e nas tensões próprias do contexto federativo, que dificultam a organização da educação brasileira.

A ausência de um Sistema Nacional de Educação importa na ausência do estabelecimento de referenciais nacionais de qualidade capazes de guiar a ação supletiva da União para a busca da equidade, o que enseja a descontinuidade de ações governamentais, a fragmentação de programas, os quais, quase sempre, não se adequam aos problemas públicos que enfrentarão, assim como a falta de articulação entre as esferas de governo³²³.

Por sua configuração de Estado federativo, o Brasil enfrenta significativos desafios para promover a interação entre os três entes na formulação harmônica das iniciativas educacionais, seja na divisão, estabelecimento de responsabilidades ou no uso inteligente dos recursos.

322 O PNE estabeleceu a necessidade de aparato infraconstitucional que defina de modo específico os limites da atuação supletiva da União, por intermédio do Sistema Nacional de Educação, em atenção ao que dispõe o art. 214, CF. Veja-se: Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Id. 2022, online.

323 BRASÍLIA. Romualdo Luiz Portela de Oliveira. Ministério da Educação. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília: Mec, 2015. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/instituir-um-sistema-nacional-de-educacao-agenda-obrigatoria-para-o-pais,c136247e-4250-4623-921d-91cda134cef3>. Acesso em: 10 jul. 2022.

O regime de colaboração descrito na Constituição Federal mostra-se insuficiente, impondo-se a necessidade de regulamentar um Sistema Nacional de Educação (SNE) e instituir instâncias de negociação e colaboração tripartite (entre União, Estados e municípios pactuando decisões e políticas) e bipartite (entre estados e municípios), respeitando-se a autonomia jurídica de cada ente, contudo edificando mecanismos de colaboração para obtenção de resultados que promovam eficiência no ensino brasileiro como verdadeira política de Estado e não iniciativas pontuais a critério dos governos, assim como se verifica comumente³²⁴.

Divisa-se, assim, que embora a descentralização possibilite a vantagem de aproximar as escolas e creches das comunidades, oportunizando maior controle social e reivindicações imediatas pelos destinatários do serviço público, a ausência de mecanismos de coordenação e articulação podem ensejar em desperdícios de energias e ausência de harmonia entre as diversas instituições educacionais, com o estigma da perpetuação das desigualdades e não promoção da almejada equidade³²⁵.

Deste modo, a ampla descentralização das articulações envolvidas na implementação do direito ao ensino médio, sem a atuação mais orgânica e estruturada da União, por meio de atividade coordenadora e definição de formas de colaboração exequíveis, importam em prejuízos na efetividade e eficiência das ações estratégicas voltadas a universalização da educação básica, especialmente no que diz respeito a redução da desigualdade regionais, constituindo falha abissal do arranjo jurídico institucional da meta nº 3 do PNE.

4.2.11.2 Rotatividade dos órgãos de cúpula e ausência de coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento da educação

Depreende-se que alguns dos órgãos executores da meta nº 3 do PNE, tais como: Ministério da Educação e as secretarias estaduais de educação, que também despontam como as principais entidades responsáveis pelas decisões no processo de implementação das

324 SEMINÁRIO #EDUCAÇÃOJÁ!: AS SETE PRIORIDADES QUE PODEM MUDAR O RUMO DA EDUCAÇÃO E DO PAÍS. AS SETE PRIORIDADES QUE PODEM MUDAR O RUMO DA EDUCAÇÃO E DO PAÍS. 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/seminario-educacao-ja-as-sete-prioridades-que-podem-mudar-o-rumo-da-educacao-e-do-pais/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

325 COSTIN, Cláudia. Educação como política pública. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva Uni, 2017. Cap. 11. p. 234-260.

políticas públicas educacionais brasileiras, possuem ampla rotatividade quanto a nomeação de ministros, secretários e equipes de trabalho.

Isso porque, a cada nova composição de governo, parcela correspondente do corpo burocrático não estável, formado por nomeados politicamente ou designados de confiança, são reorganizados em consonância a gestão recém-chegada, e, por vezes, acentuadamente, no curso do próprio mandato, dinâmica, em certa medida, inerente a organicidade do executivo³²⁶.

Contudo, a troca constante dos principais atores envolvidos no processo de decisão e implementação da meta nº 3 e demais políticas relacionadas a efetivação do direito à educação, seja em âmbito nacional ou regional, que ocorrem sobremodo por motivos iminentemente políticos, importam em descontinuidade das ações estratégicas voltadas a mitigar o problema público relacionado a universalidade do atendimento escolar entre os adolescentes de 15 a 17 anos, assim como a inserção destes na faixa etária adequada para cursar o ensino médio.

Entre os anos 2015 a 2022, período que remonta as gestões do governo Dilma Roussef, Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro, ocorreram ao menos nove alterações de ministros da educação, sendo a pasta estratégica para a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária³²⁷, circunstância que em conjunto a ausência do estabelecimento formal do Sistema Nacional de Educação (SNE), denota a inexistência de coalizões políticas³²⁸ capazes de sintetizar um denominador comum quanto a perpetuidade de ações relacionadas às políticas de estado, a exemplo da meta nº 3 do PNE.

326 ESTEVAM, Dimas de Oliveira. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: SEMINÁRIO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos., 2010, Criciúma. **Anais [...]**. Santa Catarina: Unesc, 2010. v. 2, p. 01-14. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/seminariooca/article/view/1390/1317>. Acesso em: 22 jul. 2022.

327 GOIS, Antônio. Alta rotatividade no mec. **O Globo**. Rio de Janeiro, p. 00-00. 04 abr. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/antonio-gois/post/2022/04/alta-rotatividade-no-mec.ghtml>. Acesso em: 22 jul. 2020.

328 As coalizões políticas ou governamentais sintetizam a capacidade de negociação entre o Poder Executivo e os partidos, no legislativo, em prol da formação de maiorias capazes de aprovar proposições normativas. DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Análise de políticas públicas de educação: a importância das narrativas. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos En Política Educativa**, [S.L.], v. 3, p. 1-20, 2018. Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). <http://dx.doi.org/10.5212/retepe.v.3.006>.

Refere Nina Stocco³²⁹ ao dispor sobre a evolução da educação compulsória e gratuita no Brasil, que embora tenham ocorrido mudanças significativas nas últimas décadas, estas não foram capazes de elevar a política educacional brasileira a níveis internacionais mais altos, o que denota que seu avanço requer uma coalizão heterogênea de forças políticas, legislação adequada, continuidade e cooperação entre os sistemas de ensino, escolas, professores, pais e alunos, setor privado e organizações internacionais.

Verifica-se, assim, que a ausência de coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento da educação brasileira consiste na manutenção de objetivos comuns quanto a obtenção da universalização do ensino obrigatório, sobretudo ao público-alvo da meta nº 3 do PNE, contudo as trajetórias tomadas pelas diversas formações governamentais seguem caminhos distintos, o que importa em descontinuidade das ações estratégicas empreendidas e constante retorno ao status quo, seja pela busca inserir traços de personalidade ao projeto ou inércia dos gestores com a causa.

Sobre o tema, menciona Luiz Fernando Abrucio³³⁰:

No caso da educação brasileira, existe um interessante paradoxo. Políticos, intelectuais e jornalistas com visões ideológicas distintas não se cansam de dizer que a política educacional é prioridade máxima. No entanto, a área não avança com a velocidade requerida. Mais do que isso: as coalizões ligadas à questão educacional são mais fracas politicamente do que as de outros setores, como a relacionada à saúde, que tem grande força nas principais arenas decisórias do País, como o Congresso Nacional e o Executivo federal. Esta situação paradoxal fica mais clara ao observarmos uma pesquisa do Ibope feita em 2006. Segundo esta sondagem de opinião, a educação não é um assunto muito importante para a sociedade brasileira. Numa lista de prioridades, a questão educacional ficou em sétimo lugar, atrás, pela ordem, da saúde, do emprego, da fome/miséria, da segurança pública, da corrupção e das drogas.

Portanto, o arranjo jurídico institucional da meta nº 3 do PNE não possui condições de enfrentar de modo satisfatório as alterações constantes nas pastas responsáveis por seu

329 RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: NINA BEATRIZ STOCCO RANIERI ANGELA (Brasil). Universidade de São Paulo (org.). **Direito à educação e direitos na educação**: em perspectiva interdisciplinar. São Paulo: Unesco, 2018. p. 15-48. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262765>. Acesso em: 22 jul. 2022.

330 ABRUCIO, Fernando Luiz. Coalizão educacional no Brasil: importância e condições de sucesso. In: MARIANGELA GRACIANO (org.). **Em questão 4**: o plano de desenvolvimento da educação. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p. 52-55. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1139/1762.pdf?sequence=1#page=52>. Acesso em: 22 jul. 2022.

direcionamento e execução. De modo semelhante, a ausência de coalizões capazes de impulsionar seu desenvolvimento constitui outro impeditivo para obtenção dos resultados almejados pelo programa, os quais importam diretamente nas suas condições de eficácia e efetividade.

4.2.11.3 Carência de mecanismos efetivos de accountability quanto aos recursos destinados a obtenção da meta nº 3 do PNE

O termo em inglês *accountability* relaciona-se com a aptidão da política ou programa governamental em conferir transparência, controle e responsabilizar os agentes por suas ações e omissões no decorrer do processo decisório ou de implementação das ações estratégicas voltadas à resolução do problema público³³¹.

Instrumentos de *accountability* possibilitam aferir com clareza se a política têm sido bem aplicada e em que medida são necessários ajustes no arranjo jurídico-institucional para o seu melhor desenvolvimento e obtenção do resultado almejado, assim como a possibilidade de aplicação de determinadas estruturas consolidadas em outros programas estratégicos, auxiliando, portanto, na concepção de governança pública³³², mormente na consecução de atos administrativos de interesse social.

Divisa-se que o arranjo jurídico-institucional da meta nº 3 do PNE não possui a disposição mecanismos efetivos de *accountability*, especialmente quanto a destinação dos recursos oriundos do FUNDEB. Isso porque, embora existam dados oficiais atualizados acerca da distribuição dos valores repassados pela União aos Estados, por meio dos sites do Tesouro Nacional e banco do Brasil, não há descritivo sobre a destinação pelos Estados e Municípios dos valores supramencionados em portais públicos³³³.

331 Id. 2020, p. 229.

332 Por governança entende-se o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 26 jul. 2022.

333 O QUE É E COMO FUNCIONA O FUNDEB? 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/>. Acesso em: 26 jul. 2020.

Decerto que os Estados e Município são obrigados, por força do art. 165, §3º, CF, a divulgar o descritivo correspondente de suas receitas de impostos destinados ao desenvolvimento da educação básica. Entretanto, divisa-se que os dados disponibilizados identificam somente duas categorias de despesas no que concerne aos valores oriundos do Fundeb e com a arrecadação de impostos, quais sejam: pagamento dos profissionais do magistério e outras despesas³³⁴.

Prevê o art. 26 da Lei nº 14.113/2020, que proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos valores provenientes do fundo serão destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, enquanto que o montante remanescente, 30% (trinta por cento), será utilizado na manutenção e desenvolvimento do ensino básico.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) enumera o que se considera como despesas correlatas a manutenção e desenvolvimento do ensino básico³³⁵, assim como prevê custos que não podem ser mantidos pelo Fundeb³³⁶, com o escopo de evitar a má utilização dos recursos destinados ao fomento do ensino básico ou tergiversação irregular destes valores.

334 RELATÓRIO Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2022. Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>. Acesso em: 26 jul. 2022.

335 Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. . Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19394.htm. Acesso em: 26 jul. 2022.

336 Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. Id. 2022, online.

A fiscalização dos recursos oriundos do Fundeb permanece a cargo dos Tribunais de Contas e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS) de cada Estado e Municípios, este último por não deter competência para aprovar ou reprovar as contas apresentadas, deverá acionar o Ministério Público, no caso de constatar possíveis irregularidades³³⁷.

Sobre a atuação do CACCS, não há uniformização acerca da atividade destes órgãos, nem mesmo a compilação dos dados por eles obtidos para divulgação em fácil e amplo acesso, havendo controvérsia sobre sua natureza e composição de seus membros, como aponta pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco, cerca de 5,3% das cidades do nordeste possuem o próprio secretário de educação como presidente do conselho³³⁸.

Por conseguinte, não se propõe a extinção dos conselhos populares, que quando bem aparelhados possuem aptidão de exercer efetivamente suas funções constitucionais, mas sim que haja uma obrigatoriedade destes em publicizar relatórios sobre as destinações de verba de forma específica e pormenorizada, em periodicidade anual ou semestral, por intermédio de mecanismos de articulação digital de escala nacional, a exemplo da experiência percebida no relatório FNDE.

Outro ponto que merece destaque, conseqüência da ausência de informações reais acerca da destinação dos valores oriundo do Fundeb, é a não obrigatoriedade da vinculação de receitas a etapa de ensino cuja complementação fora requerida, com isto, importa dizer que a verba destinada ao ensino fundamental poderá ser aplicada ao ensino médio e assim vice-versa³³⁹, conjuntura que denota certa fragilidade no arranjo jurídico-institucional em análise.

Portanto, depreende-se que a existência de um mecanismo de *accountability*, consistente na reunião de informações colhidas pelos respectivos CACCS em sítio digital comum, oportunizaria melhor desempenho a meta n° 3 do PNE, a fim de perceber como os investimentos públicos poderiam ser destinados para a máxima eficácia da assinalada política

337 Id. 2020, online.

338 FISCALIZAÇÃO falha no Fundeb: Pesquisa revela irregularidades na gestão dos conselhos populares, entidades criadas para acompanhar a distribuição e a aplicação dos recursos do fundo. Mais de 5% das estruturas no Nordeste têm representantes do governo ou da prefeitura como presidente. Pesquisa revela irregularidades na gestão dos conselhos populares, entidades criadas para acompanhar a distribuição e a aplicação dos recursos do fundo. Mais de 5% das estruturas no Nordeste têm representantes do governo ou da prefeitura como presidente. Correio Braziliense. Brasília, online. 07 dez. 2015. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2015/12/07/interna-educacaobasica-2019,509671/fiscalizacao-falha-no-fundeb.shtml. Acesso em: 26 jul. 2022.

339 Vide artigos 70 e 71 da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

pública, consoante comparação das diferentes realidade vivenciada pelos Estados e Municípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o contexto histórico do direito à educação básica no Brasil à luz do constitucionalismo, constata-se que o país possui uma trajetória permeada por ciclos de descontinuidade e insinceridade de ordem normativa, institucional e funcional quanto à promoção deste direito no contexto social, sendo ele, atualmente, concebido como basilar para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Percebe-se, assim, que a trajetória das desigualdades no direito à educação básica remontam ao período colonial, momento em que as distinções nas escassas oportunidades educacionais começaram a existir, em razão da diferença dos tratamentos expendidos aos portugueses residentes na colônia em detrimento dos índios e escravos, com a instituição de graus de acessos e amplitude do ensino das letras, assim como as funções dos ensinamentos a depender de cada estratificação social.

Outro ponto que merece destaque é a completa ausência de substrato normativo, por mais de trezentos anos – durante a era colonial (1500-1824), que confere-se a educação básica o patamar de direito, ainda que em tom meramente retórico, como ocorrera nas Constituições de 1824 e 1891, circunstância que denota o descaso institucional com a formação dos indivíduos e construção de um sistema de educação com identidade nacional, mesmo porque o processo educacional detinha por finalidade a promoção dos interesses dos colonizadores em perpetuar a dominação territorial e cultural.

Com o advento do Império e a outorga da Constituição de 1824, não houve alteração no paradigma em referência, o qual, inclusive, tornou-se ainda mais segregador, na medida em que previu o direito à educação básica e gratuita exclusivamente aqueles considerados cidadãos, excluindo-se do conceito, por conseguinte, os escravos, tidos como obsoletas mercadorias.

Contudo, até mesmo para os destinatários legitimados – os cidadãos, os aludidos comandos eram esvaziados e sem força vinculante, na medida em que a implementação deste consistia em atribuição das províncias mediante diretivas da Coroa, por seu turno, se manteve inerte, demonstrando-se, assim, que a centralização excessiva não é a métrica adequada para irradiação do ensino básico.

A Constituição de 1891, embora tenha consolidado o ensino laico no país, manteve diretrizes semelhantes à Carta de 1824, especialmente no que diz respeito ao tom retórico dos comandos relacionados ao direito à educação básica, divergindo-se no tocante a competência dual – estabelecendo aos estados a responsabilidade quase que exclusiva de prover o ensino primário. Período esse em que as unidades federativas com melhor desenvolvimento puderam operar reformas em seus respectivos sistemas, contexto que explica, em certo modo, o surgimento das desigualdades regionais na promoção deste direito.

O aludido período, inclusive, remonta à época da libertação dos escravos, os quais em conjunto aos nativos e mais pobres, permaneceram aquém das oportunidades educacionais, pois, como visto, as poucas vagas nas instituições escolares destinavam-se a classe média, enquanto que a elite permanecia sob os ditames dos preceptores em suas residências, circunstâncias que evidenciam a trajetória desconforme quanto a formação cidadã das estratificações sociais no âmbito educacional.

A Constituição de 1934, por seu turno, consolidou o direito à educação básica como direito social, com influxo da revolução de 1930, inaugurando uma nova era no constitucionalismo brasileiro ante a tentativa de albergar princípios e diretrizes relacionadas a igualdade e promoção da dignidade humana, outrora, a partir da concepção de Estado de bem-estar social. Pela primeira vez na história constitucional, o direito à educação se propôs a universalidade como uma prerrogativa de todos os indivíduos, trazendo-se, ainda, a previsão da criação de um Plano Nacional de Educação, renda mínima destinada ao fomento educacional e valorização do corpo docente.

Pode-se dizer que o sistema educacional brasileiro deu seus primeiros passos a partir da Constituição de 1934, que serve de base e inspiração hodiernamente, especialmente pela concepção de que o conhecimento escolar deveria se atentar à formação humana e cidadã, decerto com as ressalvas da ampla centralização de poderes pela União, que impossibilitou maior engajamento dos estados e municípios, a despeito de suas disposições constituírem significativa conquista institucional, boa parte fruto dos movimentos populares capitaneados por notáveis educadores.

Contudo, o espectro social da época era produto de séculos da desídia do poder público na promoção do ensino básico, logo, exigia-se mais do que a mudança positivada do paradigma liberal para o social, por intermédio da aplicação dos mecanismos de articulação

previstos na constituinte, os quais não chegaram a ser suficientemente efetivados em virtude do curto período de vigência do regramento, permeando-se a denominada “*insinceridade normativa*”, conceito presente na obra de Luis Roberto Barroso.

A Carta outorgada em 1937, por seu turno, retrocedeu ao dispor que a educação pública deveria ser destinada somente aos comprovadamente necessitados e exclusão da renda mínima ao incremento do ensino básico, atribuindo especial ênfase ao modelo privado de educação, o sobredito regramento consistiu, senão, como resposta a onda progressista consubstanciada na Constituição de 1934, frente aos conflitos com as agitações ideológicas relacionadas ao fascismo.

Em 1946, houve a reconciliação parcial da constituição com a concepção da universalidade da educação básica, de modo que o ensino primário deveria ser fornecido indistintamente, enquanto que o ensino secundário público, cujas bases eram semelhantes ao ensino médio atual, estaria restrito ao mais necessitados, ao tempo, além da ausência de rede escolar, enfrentava-se um dos grandes problemas humanitários do país, qual seja: a elevada taxa de analfabetismo – embora em sua vigência tenha se concebido embrionariamente o que viria a ser o Plano Nacional de Educação.

As Constituições de 1967 e 1969 – remontam ao período da ditadura militar - e de modo semelhante, não lograram êxito em superar o afastamento da realidade social com relação aos comandos constitucionais para superação do processo de insinceridade normativa, comum na história constitucional brasileira. Contudo, acrescidas dos agravantes atinentes ao modelo de repressão instaurado, da adoção na ênfase no modelo privado de educação e a conseqüente exclusão de parcela considerável da população as já escassas oportunidades educacionais.

Divisa-se, assim, que as poucas conquistas institucionais na seara do direito à educação básica, desde o Brasil Imperial até o advento da Constituição de 1969, foram obtidas por intermédio de acentuada pressão dos movimentos sociais. Por conseguinte, oriundos de árdua luta histórica por melhores condições de vida diante da necessidade de respostas concretas pelo Estado as desigualdades estruturais então consolidadas, sobretudo, provenientes da ausência de ânimo político em conferir eficiência aos ditames constitucionais.

Além disto, a extinção ou alteração de dispositivos que poderiam impulsionar a educação básica foi uma constante na formação deste direito, o que caracteriza a descontinuidade acima mencionada, a exemplo das diversas alterações no modelo de operacionalização, por vezes, excessivamente descentralizadora – Carta de 1891, ou centralizadora em demasia – Carta de 1934, impedindo a construção de uma fórmula mediadora quanto ao diálogo entre os entes federativos.

As modificações cíclicas quanto a universalização do direito à educação básica contribuíram, igualmente, para o enfraquecimento da constituição do sistema educacional brasileiro, conferindo especial ênfase ao ensino privado em detrimento do público e da mesma forma, o fortalecimento da perpetuidade dos contrastes nas oportunidades educacionais. Panorama este que dificultou a construção do ideário público de que a promoção do ensino elementar estaria relacionada não só com o desenvolvimento pessoal, como também agregada ao engrandecimento social e econômico do país.

Neste esteio, a Constituição Federal de 1988, além de prever a universalização da educação básica como mecanismo para promoção de uma sociedade mais igualitária, o elevou a novo patamar, tornando-o direito público subjetivo, especialmente para as crianças e adolescente entre 04 a 17 anos de idade, o que importa dizer que além da mera previsão, a carta também instituiu prerrogativas para o exercício do direito, sendo facultado acionar o Judiciário para sua satisfação, conferindo a esse poder protagonismo para atuar em searas alheias a sua competência ordinária.

Para além disto, a Carta Constitucional de 1888 previu a criação de uma lei de diretrizes e bases da educação nacional, bem como a edição de um Plano Nacional de Educação, estipulando a destinação de renda mínima ao fomento da educação básica por intermédio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos profissionais da Educação, no intuito de fortalecer a construção de uma política nacional de educação que possibilite a mitigação dos efeitos oriundos da desfragmentação de políticas desde o período imperial.

Percebe-se, assim, o desejo da carta constitucional em contornar os ciclos de descontinuidade e insinceridade normativas, institucionais e funcionais então experimentados, isto, não só pela atuação do judiciário no âmbito das políticas públicas educacionais, mais

também pela consolidação de ações estratégicas coordenadas pelo Estado em ampla escala para superação do problema público relacionado a ausência de atendimento escolar.

Com o advento da CF/1988, no que se relaciona a leitura constitucional dos comandos que dispõem sobre direitos sociais – a exemplo do direito à educação, consolidou-se no ideário jurídico a doutrina brasileira da efetividade, cujo preceito basilar consiste no dever do intérprete em proferir decisões que personifiquem no mundo dos fatos os valores e normas tutelados pelo regramento, partindo-se do paradigma de que estas possuem aplicabilidade direta e imediata, a exemplo das disposições traçadas na ADPF N°45.

Não se olvida a importância da mudança de concepção no âmbito judiciário em conferir atenção a implementação dos direitos sociais, nem mesmo a força impulsionadora desta teoria quanto as atividades empreendidas pelos demais poderes – administrativo e legislativo, enquanto espécie de força cogente para superar a ausência de ânimo político, anteriormente mencionado.

Contudo, alinha-se que a trajetória para obtenção da universalização da educação básica perpassa pela atuação conjunta e comprometida do poder administrativo nas diversas esferas federativas – União, estados e municípios, mediante auxílio efetivo do poder legislativo, assim como pelo olhar atento as experiências não exitosas percorridas em constituições anteriores, à luz do historicismo que circunda a maior parte dos mecanismos de articulação previstos na Constituição de 1988, que como visto, não são em sua maioria inovadores.

A concepção de adoção de políticas públicas pelo Estado brasileiro como atividade estratégica voltada a resolução de problemas públicos em ampla escala por intermédio de processos juridicamente regulados é recente e em boa parte, motivada pela alteração do paradigma constitucional com o advento da CF/1988, especialmente políticas estabilizadoras com habilidade transcender a figura constante da descontinuidade e desfragmentação do agir estatal, rotineira na identidade do país.

Sob esta perspectiva, a formação do aparato normativo de uma política pública lhe confere contornos próprios, desvinculando-a da apreciação discricionária do poder público a respeito de sua consecução, de forma a elevar a previsão da ação estratégica do Estado a um compromisso oponível pela sociedade, não só pelas vias judiciais, mas também como espécie

compromisso moral do bom desempenho da atividade governamental em busca da transparência, cumprindo-se asseverar que elas não se resumem as leis que a regulem ante as dimensões multifatoriais que circundam a elucidação de problemas públicos – relação entre os poderes, dotação orçamentária e afins.

Este aparato normativo é comumente denominado como arranjo jurídico-institucional da política pública, sendo responsável por definir as atribuições de competências entre os agentes governamentais e não governamentais, o que se pretende resolver com a ação governamental em escala ampla e quais serão as estratégias que devem ser adotadas para obter o resultado almejado. Trata-se, portanto, de um marco geral de ação que instrumentaliza uma resposta ao problema público a ser enfrentado – *outcome*, considerando-se que a demanda social desponta como os *inputs* e a formulação do direito abstrato como *outputs*.

Assim, a percepção do jurista no contexto das políticas públicas deve se atentar as condições de eficácia e integração das conformações jurídicas que estruturam os programas de ação, embora não constitua matéria iminentemente jurídica, mas por sua multidisciplinaridade, comporte análise neste sentido. Portanto, errôneo inferir que a atuação do operador do direito se restringe a investigação da judicialização das políticas públicas, circunstância que, inclusive, aponta desarmonia do equilíbrio no exercício de competências ordinárias pelos três poderes.

A utilização da abordagem em Direito e políticas públicas permite a construção de uma nova tecnologia na ciência jurídica, ampliando, sobretudo, os horizontes anteriormente limitados pela metodologia científica regular, cuja ocupação originária consiste basicamente no estudo das teorias normativas no plano teórico, ao passo que, a DPP será preferencialmente empírica, por intermédio de análise de casos concretos, como pretendeu esta pesquisa, ao analisar a meta nº 3 do PNE, partindo-se de categorias e institutos próprios do direito, sem deixar de lado os diversos fatores interdisciplinares que tangenciam o arranjo jurídico-institucional.

Importante asseverar que a DPP não pretende a superação do método regular da ciência do direito, não sendo superior a ele por assim mencionar, na medida em que ambos são instrumentos necessários para compreender o fenômeno jurídico em suas diversas dimensões, respectivamente, no âmbito meramente teórico e diante da necessidade de perquirir sobre arranjos jurídicos institucionais voltados a resolução de problemas públicos no

contexto social. De forma que, a escolha por um dos métodos deverá se basear no objeto de estudo eleito pelo pesquisador e onde ele pretende chegar.

Infere-se que no caso das políticas públicas educacionais, o conhecimento acumulado acerca da estrutura normativa-institucional dos principais programas de ação adotados pelo Estado brasileiro, tende, senão, a auxiliar no processo de efetivação do direito à educação por intermédio da análise das conformações postas e a pretensão de torná-las ainda mais eficientes e efetivas, considerando-se os impactos positivos da implementação deste no desenvolvimento socioeconômico, especialmente como meio para o aflorar liberdades individuais substantivas.

Dessarte o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2015) desponta como a principal política pública de Estado voltada a universalização do ensino básico no país, visto sua capacidade de subsistir as trocas de mandatos governamentais e em razão do sofisticado aparato normativo que o fundamenta, cuja pretensão é estabilizar e uniformizar a atuação dos diversos entes federativos na efetivação dos comandos constitucionais relacionados à educação básica. Sobressai-se, assim, que a edição e consolidação de uma política desta espécie constitui êxito baseado em extensa luta histórica pela redução das desigualdades educacionais no país.

Por conseguinte, o PNE atua como espinha dorsal da política educacional brasileira, em resposta aos anos de descontinuidade, desfragmentação e desídia institucional, consoante já mencionado, sendo seu aprimoramento essencial para se alcançar a ampliação em escala ampla das matrículas escolares, mormente para as crianças e adolescentes que devam estar inseridas no ambiente escolar, considerando-se as faixas etárias para cursar cada etapa – o que se pretendeu por meio da análise do desenho jurídico-institucional da meta nº 3, sob o quadro analítico proposto por Maria Paula Dallari Buci.

A meta nº 3 do PNE pretende “*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)*”, assim, a utilização do quadro possibilitou a percepção dos instrumentos jurídicos da política pública analisada, sob três paradigmas, quais sejam: organização, papéis instrucionais e finalidades do programa de ação, vejam-se:

Sobre o aspecto organizacional, verificou-se que a política é em questão se caracteriza como descentralizada e vertical; descentralizada, na medida em que a União define as diretrizes do projeto educacional, restando aos estados a incumbência de aplicar as linhas bases, logo, existe uma transferência de poder e responsabilidades do nível central aos níveis mais periféricos do sistema, e vertical, pois impescinde do ajustamento dos órgão de cúpula, tais como o Ministério da Educação, secretarias de educação em níveis estadual e municipal, conselhos e escolas em todo o âmbito federativo.

Trata-se, por conseguinte, de superestrutura voltada à obtenção das metas do programa, de forma que a figura institucional da cooperação federativa, esculpida nos arts. 23, 211 e 214, CF/1988, irrompe como instrumento essencial no que pertine o elemento relacional da política, sendo estes dispositivos, que em conjunto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e as disposições do art. 3º e 208 da CF, que compõem a base normativa da ação estratégica.

Depreendeu-se que o viés organizacional se relaciona com a forma de diálogo e interlocução entre os entes federativos no processo de elaboração e implementação da política, enquanto que os papéis institucionais relacionam-se em maior medida com a função de cada ente governamental ou não governamental para o cumprimento integral das metas previstas na meta nº 3 do PNE.

Para fins didáticos, analisou-se as instituições em duas segmentações, entes governamentais e não governamentais, subdividindo-se o primeiro conforme os entes federativos correspondentes.

Depreendendo-se, assim, que no âmbito da União o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação atuam na delimitação de diretrizes gerais para implementação da meta nº 3 do PNE, seja por intermédio da criação e manutenção de indicadores técnicos de padrões ou pela construção da dimensão jurídica da política, por meio da edição de resoluções ou pareceres, restando, ainda, encarregados pelo repasse de recursos financeiros e pela função fiscalizatória quanto a consecução da meta.

Nos estados, as secretarias e conselho estaduais de educação despontam como os principais agentes comprometidos com a implementação da meta nº 3 do PNE, isso porque, à luz da competência atribuída aos Estados, lhe resta a tarefa de promover o ensino médio em

suas circunscrições geográficas (art. 10, LDBEN), mediante aferição das realidades socioeconômicas regionais, com ampliação do quantitativo de vagas ou criação de novas escolas.

No pertinente aos agentes não governamentais, instituições que exercem forças exteriores hábeis a influenciar no processo de tomada de decisão e implementação das políticas públicas, ainda que de modo indireto, figuram os seguintes atores relacionam-se com a temática da meta nº 3 do PNE: grupos de interesses, partidos políticos, meios de comunicação mídia, *think tanks* e *policytakers*.

Depreendendo-se que as assinaladas instituições atuam sobremodo no processo de implementação da meta nº 3, com especial ênfase da interferência da *think tanks* “Todos pela educação (TPA)”, que, em conjunto aos órgãos governamentais, fiscaliza a evolução do programa no contexto nacional, além dos diagnósticos claros e coesos sobre a realidade educacional brasileira com a elaboração do anuário da educação básica, inclusive, bastante utilizado como substrato informativo desta pesquisa.

Quanto aos mecanismos jurídicos de articulação, restringiu-se a análise daqueles instituídos pela União, cujo escopo é viabilizar a coordenação dos vários agentes envolvidos na política, sendo de duas ordens: informacional, os que permitem realizar avaliações diagnósticas sobre a educação brasileiro, a exemplo do censo escolar brasileiro e busca ativa assim como os de estruturação, na medida em que auxiliam de modo incremental o previsto na meta nº 3 do PNE, tais como, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Infere-se que os mecanismos de estruturação consistem em maior medida em formas de repasses de recursos oriundo da União aos estados para promoção de melhorias na educação básica, seja para aquisição de materiais, ampliação de infraestrutura ou mesmo modernização das unidades escolares, contudo, sem aptidão de fomentar maior diálogo e hipóteses de cooperação entre os entes federativos a respeito da implementação da política consubstancia na meta nº 3 do PNE.

Com efeito, inequívoco que a destinação de recursos é essencial para promoção da educação básica no prospecto social, mas a constatação de que os mecanismos de articulação estruturais da União restringem-se basicamente a distribuição de verbas, denota a pouca falta

de entrosamento deste quanto o compromisso pela universalização da educação básica, mormente entre os jovens de 14 a 17 anos, considerando-se a subsistência de sua competência supletiva.

Sobre os aspectos financeiros do programa de ação em análise, tem-se que o custeio das despesas perpassam pelo esforço cooperativo da União e Estados, principais responsáveis pelo processo de implementação das estratégias consubstanciadas no programa, enumerando-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) e o Fundo Nacional do Desenvolvimento Educacional (FNDE) enquanto os principais instrumentos que viabilizam monetariamente o ensino básico no país.

Quanto ao viés finalístico, tem-se que o programa pretende a universalização do atendimento escolar entre os jovens de 15 a 17 anos, assim como elevação das taxas líquidas de matrícula para o percentual de 85%.

Deste modo, com base no censo escolar, percebe-se o predomínio majoritário de matrículas nas redes públicas de educação, sobretudo, nas redes estaduais de ensino, de modo que o Estado desponta como o grande provedor do ensino básico no país, inferindo-se, ainda, que a evasão escolar dentre os adolescentes ainda gira em torno de 31% (trinta e um por cento), de forma que dentre cem estudantes que ingressam na educação básica, somente sessenta e nove desses conseguem concluir esta etapa.

Verificou-se, ainda, que entre os anos de 2016 a 2021, houve decréscimo no número de matrículas no ensino médio, especialmente no intervalo de 2016 a 2017, no qual a diferença foi de 200.000,00 (duzentos mil) matrículas, seguindo-se com percentual reduzido de diminuição nos anos subsequentes.

Em relação ao funcionamento efetivo do programa, isto é, o alcance dos objetivos preestabelecidos ou a eficácia no plano material da meta nº 3, constatou-se que, entre os anos de 2014 a 2021:

No que se relaciona ao primeiro objetivo – ampliação da cobertura escolar básica entre os adolescentes de 15 a 17 anos (3A), verificou-se a evolução do percentual de 89,6% para 94,8%, totalizando uma ampliação da cobertura escolar em 5,2%, quantitativo que representa relevante crescimento social, mas em evolução lenta e gradual, pois ainda não alcançou-se a

universalização pretendida, quantitativo semelhante ao que registra o Observatório PNE, utilizado para contrastar a veracidade dos dados oficiais.

Inferiu-se que, a despeito de ainda não ter se alcançado a universalização da educação básica entre a faixa etária pretendida, a implementação do indicador 3A foi exitosa, em certa medida, quanto a redução das desigualdades regionais relacionadas ao atendimento da rede escolar, porquanto, todas as regiões conseguiram alcançar taxa superior a 90%, veja-se:

No ano de 2014, o Nordeste era a Região com pior percentual, em 88,2%, seguida da Região Centro-Oeste, em 88,5%, enquanto as taxas das Regiões Sul, Sudeste e Norte, giravam em torno de 89,5% a 91,2%, ao final de 2020, a aludida taxa cresceu na Região Norte e Centro-Oeste, respectivamente, para o percentual de 93,3% e 94,2%, e nas Regiões Sul, Sudeste e Norte, nessa ordem, o quantitativo foi de 95,6%, 95,9% e 94,5%.

Acerca do incremento no percentual líquido de matrículas no ensino médio - indicador 3B, percebe-se que em nível nacional, entre os anos de 2014 a 2021, houve acréscimo em quase 10% no número de discentes matriculados na última fase do ensino básico consoante a mencionada faixa etária, partindo de 68,1% para 77,2%, percentual que representa uma média anual de crescimento em 1,42%, em contraste aos dados oficiais do INEP, o Observatório PNE indica que o quantitativo seria de 75,4%, ainda distante do objetivo enunciado na meta nº 3 do PNE, que propõe a elevação da taxa líquida para 85% do número de inscritos.

Divisa-se que na contramão do fenômeno percebido no indicador 3A, o percentual do indicador 3B não consistiu em mecanismo impulsionador na redução das desigualdades regionais quanto ao crescimento de matrículas no ensino médio, inclusive, depreendendo-se que a elevação do percentual ocorreu sobremodo pelas taxas elevadas que as Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste já detinham em meados de 2014, respectivamente, em 75,4%, 72,1% e 69,6%, pois as Regiões Norte e Nordeste, no mesmo período, contavam com percentual de 57,7% e 57,0%.

Deste modo, os percentuais do ano de 2020, em ordem crescente, Região Norte – 68,4%, Região Nordeste – 69,8%, Regiões Sul e Centro-Oeste – 79,9%, Região Sudeste – 84,4%, embora evidencie notável melhora na elevação das matrículas no ensino médio, sendo o crescimento nas Regiões Norte e Nordeste até superiores que nas demais, contudo em

importe insuficiente para atenuar as distinções com os demais territórios e inapto para promover isonomia das oportunidades educacionais por localidade geográfica.

Deduz-se que o programa de ação consubstanciado na meta nº 3 evoluiu entre os anos de 2014 a 2020, entretanto em nível aquém do considerado necessário para mitigar o problema público relacionado a universalização do ensino básico, consoante prevê o art. 208,CF, e de modo irregular a depender das regiões do país, tanto que um dos objetivos previsto não fora efetivamente alcançado em meados de 2016, exigindo-se, por conseguinte, ação mais concentrada naquelas regiões em que subsiste a necessidade de inserir maior percentual de discentes na rede escolar.

Reputa-se que algumas inconsistências no desenho institucional da meta nº 3 comprometeram sua eficácia jurídica, isto é, impediram o máximo aproveitamento do procedimento juridicamente regulado voltado a satisfação do problema público, quais sejam: obscuridade na competência supletiva da união frente ao ensino médio e ausência da criação do Sistema Nacional de Educação (SNE); ampla rotatividade dos órgãos de cúpula, e escassez de coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento da educação; carência de mecanismos efetivos de *accountability* quanto aos recursos destinados a obtenção do programa.

Consoante percebe-se do tópico “3.2.4.1”, a União possui competência supletiva quanto a implementação das políticas públicas relacionadas ao ensino médio, o que importa dizer que atua de modo a complementar a atuação dos Estados, mormente em relação à destinação de verbas, na hipótese da arrecadação destes ser insuficiente para suportar o valor mínimo por discente, sendo o principal provedor financeiro do ensino básico no país.

A despeito da distribuição de recursos, as funções da União não são estratégicas no que concerne ao processo de efetivação da meta nº 3 do PNE, sobretudo quanto à elaboração de mecanismos de articulação ou gerenciamento das ações governamentais, depreendendo-se que as ferramentas enunciadas no tópico 3.2.6, de modo semelhante, relacionam-se com a distribuição de recursos aos Estados e Municípios.

Não existe, portanto, arcabouço jurídico-institucional que defina de forma específica os liames desta atuação supletiva, circunstância que impede o maior envolvimento da União nas questões orgânicas e estruturais relacionadas a efetivação do direito à educação básica, à

luz do princípio da legalidade administrativa (art. 37, CF), falha que importa diretamente nas condições de eficiência e efetividade dos programas de ações voltados a resolução dos problemas públicos educacionais.

Deficiência institucional que poderia ser parcialmente suprida com o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE), a exemplo do que já ocorre com o Sistema Único de Saúde (SUS), conquanto a Constituição Federal de 1988, em conjunto com a lei de diretrizes e bases da educação nacional, dispõem, tão somente, acerca da organização da educação nacional, ante a coexistência de pluralidade de sistemas estaduais, municipais e federais de ensino.

Deste modo, a ampla descentralização das articulações envolvidas na implementação do direito ao ensino médio, sem a atuação mais orgânica e estruturada da União, por meio de atividade coordenadora e definição de formas de colaboração exequíveis, importam em prejuízos na efetividade e eficiência das ações estratégicas voltadas a universalização da educação básica, especialmente no que diz respeito a redução da desigualdade regionais, constituindo falha abissal do arranjo jurídico institucional da meta nº 3 do PNE.

Verifica-se, ainda, que o arranjo institucional do mencionado programa de ação não possui condições de enfrentar de maneira satisfatória as alterações constantes ocorridas nas pastas responsáveis por seu direcionamento a execução, tais como: Ministério da Educação e secretarias de educação estaduais e municipais, seja pelas alterações mandatos ou por motivos políticos no curso deste, o que importa em descontinuidade das atividades estratégicas voltadas a resolução do problema.

De modo semelhante, a ausência de coalizões políticas capazes de impulsionar a educação brasileira constitui outra circunstância que corrobora na descontinuidade e desfragmentação de políticas públicas como a meta nº 3 do PNE, isso porque as variadas trajetórias tomadas pelas distintas formações governamentais guiam-se por caminhos distintos, seja pelo anseio ou pela inercia dos gestores com a causa, importando diretamente nas condições de eficácia e efetividade dos programas.

Verifica-se que o programa não possui a disposição mecanismos categóricos de *accountability*, especialmente quanto a destinação dos recursos oriundos do FUNDEB e a vinculatividade de empregar os valores oriundo do governo federal na etapa de ensino cuja

complementação fora requerida, pois embora existam dados oficiais atualizados acerca da distribuição dos valores repassados pela União aos Estados, por meio dos sites do Tesouro Nacional e banco do Brasil, não há descritivo sobre a destinação pelos Estados e Municípios dos valores supramencionados em portais públicos.

Como visto, a fiscalização dos recursos oriundos do Fundeb permanece a cargo dos Tribunais de Contas e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS) de cada Estado e Municípios, inexistindo a obrigação de publicizar relatórios sobre as destinações de verba de forma específica e pormenorizada, em periodicidade anual ou semestral, por intermédio de mecanismos de articulação digital de escala nacional, a exemplo da experiência percebida no relatório FNDE.

Portanto, sustenta-se que a existência de um mecanismo de *accountability*, consistente na reunião de informações colhidas pelos respectivos CACS em sítio digital comum, oportunizaria melhor desempenho a meta nº 3 do PNE, a fim de perceber como os investimentos públicos poderiam ser destinados para a máxima eficácia da assinalada política pública, consoante comparação das diferentes realidade vivenciada pelos Estados e Municípios.

Conclui-se, assim, que o arranjo jurídico-institucional da meta nº 3 mostrou-se eficaz para a resolução do problema público relacionado a necessidade de universalizar o ensino básico entre os discentes de 15 a 17 anos, na medida em que possibilitou ampliação da rede escolar em todo o território nacional, ainda que de modo desuniforme e não alcançando-se a integralidade dos objetivos. Contudo, a atuação do programa poderia ser maximizada desde que resolvidas as falhas supramencionadas em seu desenho institucional, o que possibilitaria, inclusive, o integral alcance da pretendida universalização do direito fundamental social à educação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Coalizão educacional no Brasil: importância e condições de sucesso. In: MARIANGELA GRACIANO (org.). **Em questão 4: o plano de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p. 52-55. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/1139/1762.pdf?sequence=1#page=52>. Acesso em: 22 jul. 2022.

A CAMPANHA. Disponível em: <https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **DIREITO E POLÍTICA: pressupostos para a análise de questões políticas pelo judiciário à luz do princípio democrático**. 2011. 197 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011. Cap. 2. Disponível em: <https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=87106#>. Acesso em: 01 jun. 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, João Roberto Moreira. **O Plano Nacional da Educação e o papel da sociedade no processo de sua construção coletiva**. 2010. Disponível em: http://www.ipae.com.br/pub/pt/cme/cme_124/. Acesso em: 22 out. 2022.

Ana Cláudia Salomão (ed.). **MEC propõe pacto nacional para o debate e a elaboração das leis**. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36419-sistema-nacional-de-educacao#:~:text=O%20principal%20objetivo%20do%20SNE,o%20direito%20constitucional%20com%20equidade..> Acesso em: 12 jul. 2022.

AQUINO, Yara. Dilma sanciona Plano Nacional de Educação sem vetos: o plano estabelece 20 metas para serem cumpridas nos próximos dez anos. **Agência Brasil**. Brasília, p. 00-00. 26 jun. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-06/dilma-sanciona-plano-nacional-de-educacao-sem-vetos#>. Acesso em: 27 jul. 2022.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação e da Pedagogia: geral e brasil**. São Paulo: Moderna, 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o de estudar”**. Revista Educar, n. 39, p. 279-292, jan./abr. 2011. Editora UFPR.

ARRETCHE, M. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais**. Dados, Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

Assembleia Geral da ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Nova York. 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 30 junho 2022.

AZEVEDO, Fernando de *et al.* **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Massangana, 1998. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

BARCELOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense 2020.

BARCELOS, Ana Paula. **A problemática da constituição dirigente**: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 142, n. 36, p. 35-51, jun. 1990.

BARRETTO, Elba Siqueira. O ensino fundamental na política nacional de educação: alguns aportes. **Em Aberto**, Brasília, v. 7, n. 38, p. 13-20, 01 abr. 1988. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2021/1760>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da História.: a nova interpretação e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista da Emerj**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, out. 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_sumario.htm. Acesso em: 27 jul. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Vinte anos da constituição brasileira de 1988**: o estado a que chegamos. *Cadernos da Escola de Direito*, v. 1, n. 8, 27 mar. 2017.

BAUER, Florence. Cada criança e cada adolescente tem direito a uma trajetória escolar de sucesso: unicef alerta que mais de 7 milhões de estudantes têm dois ou mais anos de atraso escolar e aponta caminhos para reverter esse cenário. In: FLORENCE BAUER (Brasil). Unicef (org.). **PANORAMA DA DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NO BRASIL**. Rio de Janeiro: Unicef, 2018. p. 3. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idade-serie_no_Brasil.pdf. Acesso em: 03 ago. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição**: para uma crítica do constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Unb, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018,

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1891)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1964)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao64.htm Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007. . Brasília, DF, 24 abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.425, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6425-4-abril-2008-573639-publicacaooriginal-96943-pe.html>. Acesso em: 16 abr. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.. Brasília, DF, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 19.890, de 01 de maio de 1931. Dispõe sobre a organização do ensino secundário. Rio de Janeiro, RJ, 18 abr. 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19890-18-abril-1931-504631-publicacaooriginal-141245-pe.html>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.244, de 01 de abril de 1942. **Lei Orgânica do Ensino Secundário: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**. Rio de Janeiro, RJ, 10 abr. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-exposicaodemotivos-133712-pe.html>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. **Lei: Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.**. Brasília, 12 ago. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19394.htm. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Lei no 10.172, de 9 de Janeiro de 2001.: Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.. Brasília, 09 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2007. Brasília, DF, 16 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 04 de dezembro de 2020. . Brasília, DF, 25 dez. 2020.

BRASIL. Letícia Tancredi. Ministério da Educação. **Iniciativas do Ministério da Educação ganham prêmio**. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/13159-iniciativas-do-ministerio-da-educacao-ganham-premio>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Maria Cristina Gomes Machado. Ministério da Educação. **Rui Barbosa**. Recife: Massangana, 2010. (Coleção educadores MEC)

BRASIL. Portaria nº 852, de 28 de outubro de 2021. Brasília, DF, 28 out. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou>. Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. Portaria nº 1938, de 06 de novembro de 2019. Institui o Programa Educação em Prática. Brasília, DF, 06 nov. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.938-de-6-de-novembro-de-2019-226514499>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2022. Brasília, DF, 31 dez. 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-11-de-24-de-dezembro-de-2021-371522457>. Acesso em: 04 ago. 2022.

BRASÍLIA. Márcia Angela da Silva Aguiar. Ministério da Educação (org.). **Planejando a Próxima Década**: conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação. Brasília: Mec, 2014. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASÍLIA. LUIZ FERNANDES DOURADO. **PNE EM MOVIMENTO**: política de estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://seriepne.inep.gov.br/ojs3/index.php/seriepne/article/view/3754/3484>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASILIA. Romualdo Luiz Portela de Oliveira. Ministério da Educação. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília: Mec, 2015. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/instituir-um-sistema-nacional-de-educacao-agenda-obrigatoria-para-o-pais,c136247e-4250-4623-921d-91cda134cef3>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

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.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta anos da constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de (org.). **30 anos da constituição de 1988**: uma jornada democrática inacabada. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 119-130.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza

Fonseca (org.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 225-260.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Referência de uma Política Pública:: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 14 abr. 2022.

CANOTILHO, Joaquim Gomes. **"Brançosos" e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CASTANHA, André Paulo. **A INTRODUÇÃO DO MÉTODO LANCASTER NO BRASIL: história e historiografia**. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012, Caxias do Sul. Anais [...]. Caxias do Sul: Ucs, 2012. p. 1-16. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1257/12>. Acesso em: 10 maio 2021.

CASTILHO, Ricardo. **Educação e Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Eduemg, 2012, p. 128.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz das políticas públicas: direito, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar;

CENSO Escolar: Apresentação. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 15 abr. 2022.

COSTIN, Claudia. Educação como política pública. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva Uni, 2017. Cap. 11. p. 234-260.

PAIVA, Paulo (org.). **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem insitucional**. São Paulo: Saraiva Uni, 2017. Cap. 2. p. 33-45.

PROGRAMA do livro: o que é?. o que é?. 2022. Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/legislacao/item/9787-sobre-os-programas-do-livro.%20Acesso%20em:%203%20ago.%202022..> Acesso em: 03 ago. 2022.

PROGRAMAS DO MEC/ METAS. 2022. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/assistencia-tecnica/programas-do-mec-metas>. Acesso em: 02 ago. 2022.

CHAIA, Josephina. **Financiamento escolar no Segundo Império**. Marília: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília, 1965.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as Crianças no Brasil Quinhentista. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004.

CHIZZOTTI, Antônio. A constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, Osmar et al (org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados Ltda., 2014.

CLUNE, William H. Law and Public Policy: map of an area. Review of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison, 1993. Working Paper No. 6. CLUNE, William. H. A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, **Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers**. Iowa L. Rev, v. 69, n. 47, 1983.

COMPETÊNCIAS. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/institucional/competencias>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COSTA, Célio Juvenal; MENEZES, Sezinando. A educação no Brasil Colonial (1549-1759). In **Fundamentos históricos da educação no Brasil**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2009.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política como campo multidisciplinar**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2018. p. 180-209.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, competição e políticas públicas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 65, p. 95-135, ago. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452005000200005>.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.

CUNHA, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302007000300009>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302008000400012>.

DESEMPENHO da Economia Brasileira.

https://Portal.Tcu.Gov.Br/Tcu/Paginas/Contas_Governo/Contas_2014/Fichas/2_Desempenho%20Da%20Economia%20Brasileira.Pdf. Tribunal de Contas da União, 2015.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (org.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 271-309.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta: A Índia e suas contradições**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes, Laila Coutinho. Ed. Kindle. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 2972/3018.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Análise de políticas públicas de educação: a importância das narrativas. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos En Política Educativa**, [S.L.], v. 3, p. 1-20, 2018. Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). <http://dx.doi.org/10.5212/retepe.v.3.006>.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**, tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2010

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

EASTON, D. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**, New York: Knopf, 1953.

EDUCAÇÃO em Prática: Tire suas dúvidas sobre o novo programa do MEC para a educação básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/30000-uncategorised/82221-educacao-em-pratica>. Acesso em: 03 ago. 2022.

ENEM: Apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/enem-sp-2094708791>. Acesso em: 03 ago. 2022.

ENSINO Médio: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.. Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.. 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/ensino-medio>. Acesso em: 01 ago. 2022.

ESCOLA Cívico-Militar. Disponível em: <https://escolacivicomilitar.mec.gov.br/#legislacao>. Acesso em: 3 ago. 2022.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 24, p. 85-116, set. 1991. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451991000200006>.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: SEMINÁRIO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos., 2010, Criciúma. **Anais [...]**. Santa

Catarina: Unesc, 2010. v. 2, p. 01-14. Disponível em:
<https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/seminariocsa/article/view/1390/1317>. Acesso em:
22 jul. 2022.

ESTRUTURA Organizacional. 2020. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 27 jul. 2022.

ESTUDO revela 60 anos de transformações sociais no país: Entre os Censos de 1940 e 2000, a população brasileira cresceu quatro vezes. 2007. Disponível em:
<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13300-asi-estudo-revela-60-anos-de-transformacoes-sociais-no-pais#:~:text=Comparando%2Dse%20os%20Censos%20de,2000%20%2D%2016%2C4%20milh%C3%B5es..> Acesso em: 29 maio 2021.

EXAME Nacional do Ensino Médio (Enem). Disponível em:
<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem>. Acesso em: 03 ago. 2022.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. Instrução elementar no século IXI. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cyntia Greive (org.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2020. p. 136-150.

FERNANDES, André Dias; MAIA, Cinthia. APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS POR CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA. **Revista Jurídica da Fa7**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 97-117, 27 jun. 2019. Educadora Sete de Setembro.
<http://dx.doi.org/10.24067/rjfa7;16.1:916>

FERNANDES, Francisco das Chagas (org.). O PNE NA ARTICULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração.. Brasília: Mec, 2014, p.10. Disponível em:
<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/documentoreferenciaconae2014versaofinal.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

FERNANDES, F. **Em Defesa da Escola Pública** (I, II e III). In BARROS, R. S. M. (Org.). **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1960. p. 104 – 118.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL. Disponível em:
<https://www.institutounibanco.org.br/iniciativas/especiais/financiamento-da-educacao-publica-no-brasil/>. Acesso em: 04 ago. 2022.

FISCALIZAÇÃO falha no Fundeb: Pesquisa revela irregularidades na gestão dos conselhos populares, entidades criadas para acompanhar a distribuição e a aplicação dos recursos do fundo. Mais de 5% das estruturas no Nordeste têm representantes do governo ou da prefeitura como presidente. Pesquisa revela irregularidades na gestão dos conselhos populares, entidades

criadas para acompanhar a distribuição e a aplicação dos recursos do fundo. Mais de 5% das estruturas no Nordeste têm representantes do governo ou da prefeitura como presidente. *Correio Braziliense*. Brasília, online. 07 dez. 2015. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_educacaobasica/2015/12/07/interna-educacaobasica-2019,509671/fiscalizacao-falha-no-fundeb.shtml. Acesso em: 26 jul. 2022.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**. São Paulo: Cortez, 2017.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. Apresentação de Ana Maria Araújo Freire. Carta-prefácio de Balduino A. Andreola. São Paulo: Editora UNESP, 2000,

FERNANDES, F. **Em Defesa da Escola Pública** (I, II e III). In BARROS, R. S. M. (Org.). *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1960. p. 104 – 118.

FERREIRA JÚNIOR, Amarílio. **História da Educação Brasileira**: da colônia ao séc xx. São Carlos: Ufscar, 2010.

FREY, K. POLÍTICAS PÚBLICAS:: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 21, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 21 out. 2022.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Editora, 2000.

GHIRALDELLI, Paulo. **Filosofia e História da Educação Brasileira**. 2. ed. Barueri: Manole, 2009.

GOIS, Antônio. Alta rotatividade no mec. **O Globo**. Rio de Janeiro, p. 00-00. 04 abr. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/antonio-gois/post/2022/04/alta-rotatividade-no-mec.ghtml>. Acesso em: 22 jul. 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, São Paulo, v. 7, n. 7, p. 10-37, 01 set. 2022. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/1964/1969>. Acesso em: 01 set. 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*: **Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 58, p. 193-223, 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452003000100010>.

HEY, Ana Paula; CATANI, Afrânio Mendes. O projeto educacional brasileiro no regime militar: uma educação de classe. In: ROSSI, Ednéia Regina; RODRIGUES, Elaine; NEVES, Fátima Maria (org.). **Fundamentos históricos da educação no Brasil**. 2. ed. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2009. Cap. 8. p. 121-134.

HISTÓRIA. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/quem-somos>. Acesso em: 04 ago. 2022.

HISTÓRIA e Estatuto. 2022. Disponível em: <https://www.consed.org.br/conteudos/historia-e-estatuto>. Acesso em: 03 ago. 2022.

INDICADORES Financeiros Educacionais. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 04 ago. 2022.

IBGE: PIB fecha 2015 com queda de 3,8%. Rio de Janeiro, 03 mar. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/ibge-pib-fecha-2015-com-queda-de-38>. Acesso em: 03 mar. 2016.

IBGE REVISAR PARA 1,8% CRESCIMENTO DO PIB DE 2018. Rio de Janeiro, 06 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-revisa-para-18-crescimento-do-pib-de-2018>. Acesso em: 05 ago. 2022.

IBGE REVISAR PARA 3,3% QUEDA DO PIB DE 2016. Rio de Janeiro, 09 nov. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-11/apos-revisao-ibge-reduz-queda-do-pib-de-2016-para-33>. Acesso em: 05 ago. 2022.

INÍCIO - Diap - Departamento Intersindical De Assessoria Parlamentar. Disponível em: <https://www.diap.org.br/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

IPCA. É apresentado de forma desagregada por nível de ensino. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 04 ago. 2022.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social do mundo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 189.

LASSWELL, Harold D; MCDUGAL, Myres S. Legal education and public policy: **Professional training in the public interest**. Yale Lj, v. 52, n. 203, 1943.

LASSWELL, H.D. Politics: **Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LIMA, Caroline Costa Nunes; BES, Pablo; NUNES, Alex Ribeiro; OLIVEIRA, Simone de; FREITAS, Glória.. **Políticas públicas e educação**. São Paulo: Sagah, 2018.

LINS DE AZEVEDO, J. M. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 4, n. 6, 2012, p. 29. DOI: 10.22420/rde.v4i6.63. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/63>. Acesso em: 22 out. 2022.

LOURENÇO FILHO, Manuel Bergström. **Introdução Ao Estudo Da Escola Nova**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2002.

LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade / defense of studies on the constitutional history of brazil. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 974-1007, 14 jun. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2017.25654>.

LYNNL, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Inap, 2019, p. 81. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 23-46.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva; CÉSAR, Raquel Coelho Lenz . A construção do direito social à educação das minorias étnico-raciais nos países da UNASUL, casos: Brasil e Bolívia. In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI - Fortaleza, 2010, Fortaleza. **XIX Encontro Nacional do CONPEDI** - Fortaleza. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 3586-3599. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3230.pdf>. Acesso: 08 julho 2020.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 2003. 254 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MASTRODI, Josué; ALVES, Abner Duarte. SOBRE A TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS. **Revista Quaestio Iuris**, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 695-722, 25 maio 2016. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2016.19270>.

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", **Policy Currents**, Fevereiro:1-4. 1995.

MIRANDA, Pontes de. **O direto à Educação**. Rio de Janeiro: Alba, 1933.

MORAIS, José Luis Bolzan de; BRUM, Guilherme Valle. Estado social, legitimidade democrática e o controle de políticas públicas pelo Supremo Tribunal Federal. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.L.], v. 16, n. 63, p. 107, 1 jan. 2016. Revista de Direito Administrativo and Constitucional. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v16i63.45>.

NABAIS, José Casalta. **Por Uma Liberdade Com Responsabilidade: Estudos Sobre Direitos E Deveres Fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NADAI, Elza. A educação nas constituintes. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 1-2, n. 12, p. 219-234, 31 maio 2021.

NICOLAZZI, Fernando. Qual o Partido da Escola sem Partido. **Lhiste**, Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 82-85, Jul/Dez 2016.

NOVO Ensino Médio: perguntas e respostas. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>. Acesso em: 3 ago. 2022.

O IPEA: Quem Somos. Quem Somos. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68. Acesso em: 05 ago. 2022.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 32, n. 115, p. 323-337, jun. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302011000200005>.

O QUE É E COMO FUNCIONA O FUNDEB?: ARTIGO, EDUCAÇÃO JÁ FUNDEB, EDUCADORES, ENTENDA A EDUCAÇÃO BÁSICA, GESTORES, SERVIÇO, SETOR PÚBLICO. ARTIGO, EDUCAÇÃO JÁ FUNDEB, EDUCADORES, ENTENDA A EDUCAÇÃO BÁSICA, GESTORES, SERVIÇO, SETOR PÚBLICO. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20Fundeb%3F,recursos%20destinados%20%C3%A0%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica..> Acesso em: 04 ago. 2022.

O QUE É E COMO FUNCIONA O FUNDEB? 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb/>. Acesso em: 26 jul. 2022.

PAIVA, José Maria de. Educação jesuítica no Brasil colonial. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cyntia Greive (org.). **500 anos de educação no Brasil**. 5. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020. Cap. 2.

PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno Meyerhof. **Direito e consequência no Brasil: em busca de um discurso sobre o método**. Revista de Direito Administrativo, v. 262, p. 95/144, jan/abr, 2013.

PARTIDOS questionam criação de colégios cívico-militares no Paraná. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464467&ori=1>. Acesso em: 30 out. 2022.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIB TEM CRESCIMENTO DE 1% EM 2017 E FECHA ANO EM R\$ 6,6 TRILHÕES. Rio de Janeiro, 01 mar. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-03/pib-tem-crescimento-de-1-em-2017-e-fecha-ano-em-r-66-trilhoes>. Acesso em: 05 ago. 2022.

PIERINI, A. J. GRUPOS DE INTERESSES, DE PRESSÃO E LOBBYING – REVISITANDO OS CONCEITOS. **CSONline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, [S. l.], n. 10, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17158>. Acesso em: 3 ago. 2022.

PILETTI, Nelson. **História da Educação no Brasil**. São Paulo: Ática, 1990.

PNE - Meta 03: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) 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).. Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) 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).. 2022. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FIntegracao%2F%20PNE%2FMeta%2003%2FPain%20%20Meta%2003&Page=Meta%2003>. Acesso em: 01 ago. 2022.

PNLD. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/318-programas-e-acoes-1921564125/pnld-439702797/12391-pnld>. Acesso em: 3 ago. 2022.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012, P. 37.

POPULAÇÃO do Brasil. 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php. Acesso em: 26 jul. 2022.

Portaria nº 235, de 04 de agosto de 2011. BRASIL. Portaria nº 235, de 04 de agosto de 2011. Estabelece parâmetros para a validação e a publicação das informações declaradas ao Censo Escolar da Educação Básica com vistas ao controle de qualidade e define as atribuições dos responsáveis pela declaração das informações.. Disponível em: http://www.drearaguaina.com.br/assplan/portaria_235_de_04_de_agosto_de_2011.pdf. Acesso em: 02 ago. 2022.

Portaria nº 316, de 04 de abril de 2007. Dispõe sobre o Censo Escolar da Educação Básica que será realizado em regime de colaboração entre a União, os Estados e os municípios, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP.. Brasília, DF, 04 abr. 2007. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=202025#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Censo%20Escolar,Pesquisas%20Educacionais%20An%C3%ADsio%20Teixeira%20%2D%20INEP..> Acesso em: 15 abr. 2022.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Historia Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2012.

PRISCILA CRUZ (São Paulo). Todos Pela Educação (org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021**. São Paulo: Moderna, 2021, p. 26. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf. Acesso em: 26 jul 2022.

PRODUTO Interno Bruto - PIB. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20o%20PIB,R%24%208%2C7%20trilh%C3%B5es..> Acesso em: 04 ago. 2022.

PROGRAMA de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC). Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes/programa-de-apoio-a-implementacao-da-base-nacional-comum-curricular-probncc>. Acesso em: 03 ago. 2022.

PROGRAMA de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI). Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-ensino-medio/ps-emi>. Acesso em: 03 ago. 2022.

PROGRAMA de inovação conectada. Disponível em: <https://educacaoconectada.mec.gov.br/o-programa/sobre>. Acesso em: 03 ago. 2022.

PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA): Verbete. Verbete. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-nacional-de-alfabetizacao-pna>. Acesso em: 31 maio 2021.

QUAL É O PAPEL DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS NA EDUCAÇÃO? Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/qual-e-o-papel-da-uniao-dos-estados-e-dos-municipios-na-educacao/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

QUEM SOMOS. Em: TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. In: NINA BEATRIZ STOCCO RANIERI ANGELA (Brasil). Universidade de São Paulo (org.). **Direito à educação e direitos na educação: em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Unesco, 2018. p. 15-48. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262765>. Acesso em: 22 jul. 2022.

RELATÓRIO Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2022. Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>. Acesso em: 26 jul. 2022.

ROCHA, C. O papel dos think tanks pró-mercado na difusão do neoliberalismo no Brasil. **Millcayac - Revista Digital de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 4, n. 7, p. 95–120, 2017. Disponível em: <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/millca-digital/article/view/1020>. Acesso em: 13 abr. 2022.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, [S.L.], v. 71, n. 1, p. 33-39, jan. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do brasil**. São Paulo: Global, 2014. Disponível em: <https://pt.scribd.com/read/455749442/O-Povo-Brasileiro-A-Formacao-e-o-Sentido-do-Brasil#>. Acesso em: 10 maio 2021, p. 449-451.

TODAS AS CRIANÇAS NA ESCOLA EM 2015: Iniciativa Global Pelas Crianças Fora da Escola. Brasília: Unesco, 2012. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef/br_oosc_ago12.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

TOLEDO, C. J. T. de. O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO MÉTODO DE ANÁLISE JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTUDO DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE CARREIRA DOCENTE. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 977–1002, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.437. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/437>. Acesso em: 21 out. 2022.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. **Guia Prático da Política Educacional no Brasil: ações/planos/programas/impactos**. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2015.

SAVIANI, Dermerval *et al.* **O Legado Educacional do Século XIX**. Campinas: Autores Associados Ltda., 2017.

SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 31, n. 112, p. 769-787, set. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302010000300007>.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. ORIENTAÇÃO Nº 01: DOCUMENTAÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIA PARA PROCESSO DE CRIAÇÃO DE ESTABELECIMENTO DE ENSINO FUNDAMENTAL E/OU MÉDIO, PÚBLICO ESTADUAL, E RESPECTIVAS COMPETÊNCIAS. Fortaleza: Seduc, 2019. Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2019/05/documentacao_criacao_escolas.pdf. Acesso em: 28 jul. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEMINÁRIO #EDUCAÇÃOJÁ!: AS SETE PRIORIDADES QUE PODEM MUDAR O RUMO DA EDUCAÇÃO E DO PAÍS. AS SETE PRIORIDADES QUE PODEM MUDAR O RUMO DA EDUCAÇÃO E DO PAÍS. 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/seminario-educacao-ja-as-sete-prioridades-que-podem-mudar-o-rumo-da-educacao-e-do-pais/>. Acesso em: 19 jul. 2022.

SOBRE a Busca Ativa Escolar. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/>. Acesso em: 15 maio 2022.

SOBRE O IPEA - QUEM SOMOS. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68. Acesso em: 3 ago. 2022.

SOBRE o Pnae: O que é?. O que é?. 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em: 03 ago. 2022.

SOBRE o PAR: O que é?. O que é?. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/preguntas-frequentes-2>. Acesso em: 03 ago. 2022.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 32.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S.L.], v. 3, n. 2, p. 115, 19 jul. 2016. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594>.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SOUSA, Eliane Ferreira de. **Direito à educação: requisito para o desenvolvimento do país**. ed. Kindle.. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

SOUSA, Miriam Santos de. **História Da Educação Brasileira**. São Luís: Ufma/Nead, 2012.

TEIXEIRA, Tatiana. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

Todos Pela Educação (org.). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020**. São Paulo: Moderna, 2020.

Todos Pela Educação. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2019**. São Paulo: Moderna, 2019.

2010 Densidade Demográfica:

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/sociedade-e-economia/15955-densidade-demografica.html?=&t=acesso-ao-produto>. <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/sociedade-e-economia/15955-densidade-demografica.html?=&t=acesso-ao-produto>. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/sociedade-e-economia/15955-densidade-demografica.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 01 ago. 2022.