

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
FACULDADE DE DIREITO - FADIR

JÂNDER BALTAZAR RODRIGUES

**O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: FUNDAMENTOS LEGAIS E
INDICADORES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA.**

Campo Grande, MS
2025

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
FACULDADE DE DIREITO - FADIR**

JÂNDER BALTAZAR RODRIGUES

**O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: FUNDAMENTOS LEGAIS E
INDICADORES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação da Profa. Dra. Ana Paula Martins Amaral.

Campo Grande, MS

2025

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todas as pessoas que estiveram comigo durante a minha vida e contribuíram para a minha formação. Dedico aos meus pais, Maria Cristina da Silva Baltazar Rodrigues e Severino Prazer Rodrigues, a quem faço questão de citar nominalmente. Dedico aos meus professores de escola e também aos da universidade. Dedico ainda aos meus familiares. E também dedico a minha esposa, Rosangela, com quem tenho dividido minha vida há mais de dez anos. Por fim, dedico também aos meus cachorros, Cachola e Lili. Sem todas essas pessoas, as que me lembro e as que não me lembro, as humanas e as não humanas, eu jamais teria chegado ou mesmo sobrevivido até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, sobretudo, a Deus. Por Ele eu ainda respiro, em nome de seu filho Jesus. Graças a Ele, eu tenho a minha vida e travei contato com todas as pessoas a quem dediquei este trabalho. Agradeço ainda à professora Ana Paula, que aceitou me orientar nesta jornada, à professora Isabelle Dias, que norteou a delimitação e escolha inicial do tema desta pesquisa e também à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, que me ofertou um ensino superior de qualidade. Por fim, agradeço novamente à minha esposa, que esteve ao meu lado em tantos momentos difíceis.

RESUMO

Elabora-se nesta pesquisa um estudo sobre o direito à educação no Brasil; para tanto, observa-se a legislação pertinente e os principais indicadores de qualidade da educação nacional. Aborda-se a educação mais do que como um dever do Estado, também como um direito humano, tendo por referência documentos como a Constituição Federal de 1988, A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação e a Lei do FUNDEB. Com esta, objetiva-se ainda compreender o direito à educação pelo olhar jurídico e, através dos índices educacionais como o IDEB, refletir em que medida este direito tem sido efetivado numa esfera nacional. Para isso, adota-se um método qualitativo e descritivo, apoiado na análise bibliográfica de leis, relatórios, artigos e livros referentes ao tema. Adianta-se que a conclusão básica é a de que a legislação brasileira construiu bases sólidas ao longo da história para garantir este direito, porém ainda persistem desigualdades e desafios que são expostos pelas avaliações diagnósticas nacionais.

Palavras-chave: Direito à educação. Fundamentos legais. Qualidade de ensino. Educação Pública.

ABSTRACT

This research presents a study on the right to education in Brazil; to this end, it examines the relevant legislation and the main indicators of national education quality. Education is addressed not only as a duty of the State, but also as a human right, referencing documents such as the 1988 Federal Constitution, the Law of Guidelines and Bases of National Education, the National Education Plan, and the FUNDEB Law. The aim is also to understand the right to education from a legal perspective and, through educational indices such as the IDEB (Basic Education Development Index), to reflect on the extent to which this right has been realized on a national level. To this end, a qualitative and descriptive method is adopted, supported by a bibliographic analysis of laws, reports, articles, and books related to the topic. The basic conclusion is that Brazilian legislation has built solid foundations throughout history to guarantee this right, but inequalities and challenges persist, as revealed by national diagnostic assessments.

Keywords: Right to education. Legal foundations. Quality of education. Public education.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| 1. A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL | 10 |
| 2. O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS..... | 16 |
| 3. PRINCIPAIS DISPOSITIVOS QUE TRATAM DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 20 |
| 3.1 O conceito constitucional de educação (art. 205) | 20 |
| 3.2 Os princípios do ensino (art. 206) | 20 |
| 3.3 A autonomia universitária (art. 207) | 21 |
| 3.4 O dever do Estado com a educação (art. 208) | 21 |
| 3.5 A coexistência entre ensino público e privado (art. 209) | 22 |
| 3.6 Conteúdos mínimos e ensino religioso (art. 210) | 22 |
| 3.7 Regime de colaboração entre os entes federativos (art. 211) | 23 |
| 3.8 Financiamento da educação e vinculação de recursos (art. 212) | 23 |
| 3.9 O FUNDEB e a Emenda Constitucional nº 108/2020 (art. 212-A) | 26 |
| 3.10 Destinação de recursos e incentivo à pesquisa (art. 213) | 31 |
| 3.11 O Plano Nacional de Educação (art. 214) | 31 |
| 3.12 Considerações finais sobre os dispositivos constitucionais | 32 |
| 4. O DIREITO À EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL | 34 |
| 4.1 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 | 35 |
| 4.2 Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014 | 41 |
| 4.3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Lei nº 14.113/2020 | 43 |
| 5. O QUE DIZEM OS PRINCIPAIS ÍNDICES EDUCACIONAIS BRASILEIROS?..... | 46 |
| 5.1 O IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica..... | 47 |
| 5.2 O Censo Escolar da Educação Básica..... | 49 |
| 5.3 O ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio..... | 50 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 52 |
| REFERÊNCIAS | 53 |

INTRODUÇÃO

A educação, mais do que um dever do Estado e da família, é também um direito fundamental, na medida em que é essencial ao desenvolvimento humano, em múltiplas esferas da vida social, e para a consolidação da cidadania; de modo que negá-la a um indivíduo é o mesmo que negar não apenas um direito humano, mas a própria humanidade. No Brasil, um processo histórico de séculos, desde a época colonial, favoreceu o reconhecimento e a institucionalização graduais desse direito em documentos como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Lei nº 14.113/2020), atualmente vigentes. Normas como essas, e que estudaremos ao longo deste trabalho, dão forma aos princípios, às diretrizes e à organização do ensino brasileiro, estruturando um sistema que busca garantir o acesso, a permanência e a qualidade na educação desde os níveis mais básicos até os mais elevados.

Entretanto, apesar dos avanços observados na legislação, indicadores como o IDEB, o Censo Escolar da Educação Básica e o ENEM têm mostrado que ainda persistem desafios a ser superados; além disso, também revelam as desigualdades regionais e defasagens de aprendizagem existentes no sistema de educação. Dessa forma, esses instrumentos, produzidos e divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), são fundamentais para o diagnóstico, avaliação e planejamento de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade educacional.

Neste contexto, a presente pesquisa propõe analisar o direito à educação sob dois eixos complementares: o jurídico e o avaliativo. No primeiro, busca-se compreender o percurso jurídico que fundamenta a garantia do direito à educação no Brasil, destacando os marcos legais e os tratados internacionais que reforçaram tal prerrogativa. No segundo, examinam-se os principais indicadores e mecanismos de aferição da qualidade da educação básica, considerando como os resultados expressos refletem a efetividade ou as deficiências do sistema público educacional de nosso país.

Dessa forma, ao interligar conceitos legais a dados concretos, procura-se contribuir para a compreensão de que a educação é um direito humano fundamental, e não apenas mera questão de políticas públicas. Depreende-se ainda que a efetivação do dever constitucional deve estar expresso nos resultados das avaliações de qualidade executadas pelo próprio Estado. Nesse

sentido, para concluir nosso estudo, adota-se uma metodologia predominantemente qualitativa, descriptiva e analítica, isto é, apoiando-se na revisão bibliográfica de leis, livros da área jurídica e documentos oficiais sobre a educação; contudo, a pesquisa ainda utilizará um viés quantitativo ao analisar dados numéricos do IDEB, do Censo Escolar e do ENEM. Procura-se, por fim, realizar uma análise ampla do direito, ainda que não exaustiva, compreendendo-o como instrumento de justiça e transformação social.

1. A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL.

O direito à educação, entendido como um dos pilares fundamentais da dignidade humana e da cidadania, constitui um tema central na construção do Estado Democrático de Direito e na consolidação dos direitos humanos no Brasil. Ao longo da história, sua concepção evoluiu de um privilégio restrito a determinados grupos sociais para um direito universal, indispensável à realização de outros direitos e ao pleno desenvolvimento do indivíduo. Nesse sentido, diversos autores, como Bittar (2014), Brandão (2021), Werner (2017) e Sousa (2021), contribuem para a compreensão da educação não apenas como um instrumento de formação técnica, mas como um processo contínuo e socialmente construído, essencial para a igualdade, a liberdade e a participação cidadã. Assim, a análise a seguir busca evidenciar as diferentes abordagens doutrinárias acerca da educação enquanto direito humano e social, discutindo sua natureza jurídica, sua função emancipatória e os desafios de sua efetivação no contexto brasileiro.

Segundo Bittar (2014), o direito à educação deve ser compreendido como um direito humano que visa garantir não apenas o acesso ao conhecimento e ao saber técnico, cultural e científico acumulado pela humanidade, mas também a participação do indivíduo na vida pública, assegurando-lhe dignidade e igualdade, bem como a participação nos assuntos políticos da sociedade, de maneira que se revela como um pressuposto para o exercício de tantos outros direitos sociais constituidores da democracia, isto é, mais precisamente, conforme a autora:

No que tange a afirmação da educação enquanto direito humano – que implica na percepção de uma profunda ideia de igualdade e dignidade –, esse direito constitui também um processo de consolidação da própria noção de cidadania, que envolve a capacidade do homem compreender e estar a par – e assim participar e propor – dos problemas políticos, sociais, econômicos, ambientais e culturais, tanto de sua comunidade local como do País. Por ser um direito humano, tal qual preceitua o art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, além de direito em si, constitui-se como a base para a realização de diversos outros direitos. Como uma legítima forma de acesso a uma série de outros direitos, o direito à educação possibilita, por exemplo, a conquista do exercício da liberdade de expressão, do acesso à informação para o gozo dos direitos civis e políticos, bem como dos direitos sociais e econômicos (BITTAR, 2014, p. 18 -19).

De maneira análoga, e em concordância com isso, Brandão (2021) afirma que a educação é o conjunto de atividades que conduzem o ser humano a se formar física e intelectualmente para compor uma parte integrante da sociedade; motivo pelo qual devemos enxergá-la como um direito humano, de modo que negá-la a qualquer indivíduo é o mesmo que excluí-lo da coletividade. Dessa forma, “podemos definir educação como um conjunto de ações

essenciais para a edificação do indivíduo em face da convivência social, desenvolvida na convivência familiar, escolar e social" (BRANDÃO, 2021, p. 13).

Assim, a educação extrapola aquela ofertada pelos bancos escolares e alcança inúmeros ambientes, com diversos atores envolvidos, formal e informalmente; ela "é o sistema de transmissão de valores e experiências que permitem a interação social por meio de instrumentos que possam ser aprimorados e adequados à vida em sociedade e essencial à efetivação dos direitos democráticos" (SOUZA, 2010, apud BRANDÃO, 2021, p. 15); é ainda, segundo Brandão, responsável pela concretização da dignidade da pessoa humana e dos direitos individuais, desenvolvendo democraticamente a história humana. Ressalvas e considerações feitas de acordo com cada sociedade e períodos históricos, haja vista que, para a autora, a educação acontece diferentemente em cada meio:

Cada sociedade possui um sistema de educação, influenciado pela organização econômica e política, variando de acordo com suas classes sociais e com as regiões. Na Grécia antiga, a educação dos senhores não era a mesma que a dos escravos, na Idade Média, o pajem era instruído em todos os segredos da cavalaria, enquanto os descendentes de camponeses livres, pessoas que não pertenciam à nobreza feudal, considerados vilões, iam para a escola da paróquia, onde aprendiam parcas noções de cálculo, canto e gramática. A educação oriental tentava reproduzir e conservar o passado mediante a supressão da individualidade, enquanto a sociedade grega estipulava o desenvolvimento de todos os aspectos da personalidade e tinha em sumo apreço todas as formas de expressão do valor individual, mais conhecida como educação liberal (BRANDÃO, 2021, p. 17).

Dessa forma, como afirma Brandão (2021), a educação deve ser vista como um processo contínuo e amplo, que vai além da escola, envolvendo família e sociedade e que, enquanto direito, é garantidor de vários outros direitos – assim como também afirma Bittar (2014). Ela forma a consciência cidadã e promove o protagonismo do indivíduo com responsabilidade e compromisso social. No entanto, há também que se considerar que, enquanto um processo social, a educação pode ser utilizada como instrumento de dominação, haja vista que se constitui enquanto elemento formador da sociedade; o que, obviamente, destoa dos ideias do Estado Democrático de Direito contemporâneo. Nesse sentido, Sousa (2021, p.417) pontua que "a educação é entendida como um mecanismo de socialização e de incremento cognitivo dos seres humanos como forma de propiciar avanço social, intelectual, a formação de senso comunitário", de modo que não deve ela ser utilizada como mecanismo para segregação e perpetuação de desigualdades.

Em continuidade, Bittar (2014) afirma que a educação é uma promessa estatal de caráter social; promessa que, conforme nos expõe a autora, está para além do papel moralizador e protetor que frequentemente é atribuído às escolas; isto é, muitos têm o entendimento que essas

instituições são “um lugar de proteção para as crianças, de deixá-las distantes das ruas [...]. Ou então, a educação escolar ainda é vista como uma ponte para [...] um lugar no mercado de trabalho” (SCHILLING, 2008, apud BITTAR, 2014, p. 18-19); porém, tais concepções são limitadoras do direito ao não enxergarem a educação como um direito ao saber, ou ainda, como um direito ao saber humano e, portanto, um direito humano. Dessa forma, como nos explica a autora, trata-se de um direito que pertence a todos os cidadãos, devendo o Estado “cumprir o seu papel corretamente, garantindo que esse direito seja alcançado por todos, sem exceção” (BITTAR, 2014, p. 22). Tal dever se estende, segundo Bittar, aos três poderes, ao terceiro setor e também aos próprios cidadãos, que são simultaneamente detentores e responsáveis pela concretização do direito.

De modo análogo, Werner (2017) classifica o direito à educação como um direito fundamental social tendo por base o texto constitucional; especificamente pelo que está disposto no artigo 6º e pelo que se estabelece no intervalo entre os artigos 205 e 214 da CF. Para ela, também existe uma relação entre o direito à educação e outros direitos sociais:

como saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, assim como, submete-se ao regime constitucional da supremacia dos direitos humanos, categorizado como cláusula pétreia e enquadrado no processo de aplicação e hierarquia dos tratados internacionais, nos termos dos arts. 1º, inciso III, 5º, § 1º e art. 60, § 4º, da Constituição Federal, coadunando-se assim com os princípios da dignidade humana e da igualdade. Nesse contexto, tem função de prestação social, conforme ensina J.J. Canotilho, por: (i) ser exigível diretamente como um direito social originário; (ii) sua formalização deve ser prescrita pela via legislativa, sob pena de omissão constitucional, além de exigir a participação igual nas prestações criadas pelo legislador e, por fim, (iii) tem uma dimensão objetiva que vincula o poder público a criar ‘políticas públicas socialmente ativas’, com instituições, serviços e fornecimento de prestações. Destaca-se que o art. 208, § 1º, ao garantir o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, classifica-o como um direito público subjetivo, revelando a interface entre o direito fundamental individual e social (WERNER, 2017. Online).

Nessa mesma linha, Bittar (2014) enfatiza que é necessário consolidarmos a educação como um direito humano, pois ainda existiriam marcas históricas provenientes dos embates vividos entre a sociedade e o Estado no que diz respeito a essa qualidade de direitos. Em relação às Constituições brasileiras, a autora aponta que a incorporação dos direitos sociais como direitos fundamentais “ainda encontra resistência por parte dos aplicadores do direito, por ser um processo que advém da própria interpretação sistemática do ordenamento constitucional e também da lenta evolução dos direitos sociais na história” (CURY; HORTA; FÁVERO, 1996, apud BITTAR, 2014, p. 29).

Além disso, conforme Bittar (2014), a consolidação dos direitos sociais nas Constituições do Brasil partilha do processo histórico europeu, isto é, um processo de

consolidação posterior aos direitos individuais, haja vista que “os direitos civis tiveram um amplo espaço no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais apenas ocuparam seu lugar durante o século XX” (CURY; HORTA; FÁVERO, 1996, apud BITTAR, 2014, p. 29). A consequência disso, segundo a autora, seria a ocorrência de uma desvalorização dos interesses coletivos em relação aos interesses individuais; fenômeno que teria contribuído para o processo tardio de consolidação dos direitos sociais no Brasil, entre eles, o direito à educação. Consequentemente, no entendimento de Bittar, tal fato contribuiu para que existisse um conflito entre escolas públicas e privadas em nosso país:

[...] no Brasil, após a década de 30, concomitante ao processo de intervenção do Estado na esfera econômica, como principal agente do desenvolvimento, ocorreu uma tendência de privatização da esfera pública. Mas o processo de interpenetração entre essas esferas caracterizou-se por um duplo prejuízo da esfera pública, pois tanto a intervenção do Estado na área econômica quanto do setor privado na esfera pública favoreceram primordialmente interesses privados e não públicos. Na área educacional o conflito público-privado é antigo e remonta aos primórdios dos anos 30. Este confronto irá se manifestar através de uma disputa entre a escola pública e a escola privada pela hegemonia no campo do ensino. (PINHEIRO, 1996, apud BITTAR, 2014, p. 29).

Tal posição é igualmente defendida por Brandão (2021), pois segundo ela:

Com a Revolução de 1930, o período da Segunda República teve grandes reformas administrativas no sistema educacional, com a construção de um novo sistema tendo como ideologia os defensores da Escola Nova. Enquanto, aqueles defendiam a laicidade do ensino; a escola pública, os conservadores contestavam esses princípios e tinham a frente à Igreja Católica, defendendo a escola particular. (BRANDÃO, 2021, p. 56).

As afirmações de Brandão (2021) dialogam diretamente com as de Bittar (2014), pois ambas evidenciam que o conflito entre escola pública e privada não é recente, mas estrutural na história educacional brasileira. Enquanto Bittar ressalta que a interpenetração entre as esferas pública e privada gerou prejuízos ao interesse coletivo, favorecendo interesses particulares, Brandão detalha como essa disputa se concretizou no plano educacional e ideológico: de um lado, os renovadores da Escola Nova, defensores da laicidade e da escola pública; de outro, os setores conservadores, liderados pela Igreja Católica, que sustentavam a primazia da escola particular. Assim, a análise de Brandão exemplifica, no campo educacional, o que Bittar já identificava como tendência histórica mais ampla — a prevalência de interesses privados sobre o público, especialmente a partir da década de 1930.

Entretanto, apesar disso, diz-nos Bittar (2014), os direitos sociais, no Capítulo II, ganharam lugar importante dentro do Título II da Constituição Federal como “direitos e garantias fundamentais da pessoa humana”, garantindo, em razão dessa classificação, melhor

efetividade para a sua proteção, uma vez que o Ministério Público e entidades associativas podem constituir instrumentos jurídicos de tutela coletiva para combater possíveis violações. Bittar vai mais longe e ainda nos afirma que não devem ser priorizados apenas os princípios fundamentais do Título I, ou seja, aqueles referentes às garantias individuais, mas também os valores sociais, que são indispensáveis para a formação do Estado Democrático de Direito. Em outras palavras, como entende Bittar, não há como falar em cidadania e dignidade da pessoa humana, ambos fundamentos presentes no Art. 1º, II e III da Constituição de 1988, sem falarmos nos direitos sociais, entre eles o direito à educação – como garantidor de tantos outros direitos.

Ademais, no entendimento de Bittar (2014), haveria um conflito relativo à efetividade dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro. Para ela, uma parte da doutrina negaria o reconhecimento dos direitos sociais como direitos humanos; a consequência disso seria que a aplicabilidade imediata e a garantia de cláusulas pétreas seria removida. Em razão disso, passariam a ser tratados apenas como “pautas programáticas que dependem de regulação, por meio de normas infraconstitucionais posteriores, e, ainda, submetidas a uma ‘reserva do possível’” (BITTAR, 2014, p. 31).

Porém, para a autora, tal reserva jamais deve funcionar como impedimento à aplicação e à efetividade dos direitos sociais; pode constituir um limite jurídico, mas nunca um impedimento. Além disso, segundo ela, os direitos sociais seriam humanos por também possuírem universalidade e serem derivados da dignidade da pessoa humana, não havendo que se fazer “distinção de grau entre os direitos sociais e os direitos individuais” (BITTAR, 2014, p. 34). Com isso, a autora pontua que os direitos sociais, incluindo o direito à educação, são “aptos a produzir efeitos e aplicação imediata, tornando-os efetivos do ponto de vista concreto” (BITTAR, 2014, p. 32).

Contudo, Bittar (2014), em relação ao papel do Poder Judiciário enquanto intérprete dos direitos fundamentais constitucionais, diz-nos haver uma problemática quando da resolução de conflitos que envolvam direitos humanos, pois, segundo ela, o positivismo, o normativismo e o formalismo gerariam resistência a interpretações mais flexíveis na seara dos direitos sociais e humanos. Em outras palavras, “no dogmatismo, encontrou-se um excelente pretexto para se continuar justificando a inefetividade dos direitos sociais aos segmentos da sociedade menos favorecidos” (BITTAR, 2014, p. 35). Isso porque, para a pesquisadora, os direitos sociais e humanos estariam formalmente consagrados na Constituição, porém, por uma deficiência do Estado, não estariam protegidos ou efetivados de maneira a corrigir as desigualdades

econômicas e combater uma distribuição injusta tanto da renda quanto do reconhecimento social e do acesso ao conhecimento.

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.

A trajetória histórica do direito à educação no Brasil revela um processo gradual e repleto de contradições entre o reconhecimento formal e a efetivação prática desse direito. Desde o período imperial até a Constituição Federal de 1988, a educação passou por distintas concepções jurídicas e políticas, refletindo os contextos sociais, econômicos e ideológicos de cada época. Nesse percurso, a análise de Bittar (2014) evidencia como as constituições brasileiras do século XX consolidaram progressivamente a educação como um direito de todos e dever do Estado, mas também como esse reconhecimento permaneceu limitado por disputas entre o público e o privado, bem como por interesses políticos e econômicos que restringiram a sua plena realização. Assim, compreender essa evolução é essencial não só para identificar os marcos normativos que ampliaram o alcance do direito à educação, mas também para revelar os mecanismos históricos de exclusão e a persistente dificuldade de torná-lo efetivo na realidade social brasileira.

Segundo Bittar (2014), a educação foi gradualmente reconhecida como um direito nas constituições brasileiras durante o século XX, passando a ser entendida como “direito de todos e dever do Estado” com a Emenda Constitucional nº 1/1969 feita à Constituição de 1967, a qual, em seu art. 168, apesar de já reconhecer a educação como um direito de todos, ainda não a colocava como um dever do Estado. De fato, ao compararmos o texto original da Constituição de 1967 com o que foi estabelecido pela emenda, encontramos, respectivamente, os seguintes dispositivos: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana” (BRASIL, 1967, art. 168) e “A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola” (BRASIL, 1969, art. 176); desse modo, constatamos que apesar de a Constituição de 67 ter enunciado a educação como direito de todos, ela ainda não havia reconhecido o direito como um dever do Estado. Dessa forma, segundo Bittar, esse foi o momento em que a educação se consagrou como “direito de todos e dever do Estado”, isto é, com a Emenda nº1/1969, a qual, dado o contexto de forte influência do regime militar, praticamente reescreveu a Constituição de 67.

Voltando um pouco na linha do tempo, segundo Bittar (2014), a Constituição de 1934 foi a primeira a dedicar um capítulo específico à educação, reconhecendo-a, em seu artigo 149, como um direito de todos, a ser garantido pela família e pelo poder público, ainda que a

Constituição Imperial de 1824 já previsse a gratuidade da instrução primária, embora de forma restrita e excludente, limitada aos cidadãos definidos pelo regime censitário da época. Essa inclusão, entende Bittar, buscou corrigir a omissão da Constituição de 1891; tal fato estava diretamente relacionado com o contexto de renovação educacional vivido pelo país naquele momento. Segundo Bittar, o reconhecimento da educação como direito individual foi impulsionado pelo movimento renovador presente na Assembleia Constituinte de 1933 e no que tange “ao direito à educação, a concepção doutrinária dos renovadores era a de considerar que o Estado moderno constitucional exige que se faça a afirmação da educação como um direito individual” (ROCHA, 1996, apud BITTAR, 2014, p. 37).

Dessa forma, a educação foi positivada pela primeira vez com a Constituição de 1934, embora já fosse garantida pela Constituição Imperial de 1824. No entanto, conforme Bittar (2014), essa última, embora assegurasse a gratuidade da instrução primária aos cidadãos, limitava o direito em questão, visto que o conceito de cidadania era bastante restrito e excludente, refletindo os interesses das elites da época e o caráter censitário do regime imperial. Assim, embora positivado, tratava-se de um direito que não alcançava a maioria da população, que se formava por analfabetos, não havendo interesse por parte do Poder Público de efetivar a educação àquela época.

Já a Constituição de 1946, segundo Bittar (2014), retratou uma sociedade em busca de definir se a educação seria responsabilidade da família e do indivíduo ou do Estado, em um cenário marcado por disputas entre Estado e Igreja — ou seja, entre a educação laica e a religiosa. Apesar das tensões, o período trouxe avanços significativos, como a elaboração das primeiras Leis de Diretrizes e Bases da educação.

De fato, durante a década de 1950 intensificaram-se as discussões que culminaram na criação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/1961), que entrou em vigor no início da década seguinte. A partir de 1964, com o início da ditadura militar, o projeto educacional foi reajustado para a formação técnica e profissional, priorizando as demandas do mercado de trabalho. Já nos anos 1980, com o surgimento do movimento democrático e a posterior promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação passou a figurar entre os direitos coletivos e sociais, que receberam maior destaque no texto da Carta. Contudo, no entendimento de Bittar (2014), a atual Constituição ainda apresenta a contradição existente nas anteriores: a não efetividade dos direitos sociais, embora formalmente positivados.

Conforme Bittar (2014), apesar de a Constituição de 1988 ter reconhecido a educação como um direito público subjetivo, isto é, que pode ser oponível contra o Estado, esse

reconhecimento não foi suficiente, pois persistem disputas sobre os papéis do Estado e da família na educação. A conquista desse direito foi resultado de pressões históricas, aponta-nos a pesquisadora, mas a sua efetivação prática ainda é insuficiente; tenha-se por exemplo a instrução primária, garantida desde a Constituição de 1934, mas que continua distante da realidade para muitos brasileiros. Essa contradição entre a positivação do direito à educação e a sua efetivação pode ser expressa da seguinte forma:

Ao analisar as Constituições brasileiras no que diz respeito à declaração do Direito à Educação, conclui que a Carta Constitucional de 1988 representa um salto de qualidade relativamente à legislação anterior, deslocando o debate da efetivação deste direito, da esfera jurídica para a esfera da luta social; isto porque, através da maior precisão da redação e detalhamento de tal declaração, suprimiram-se os obstáculos legais formais à universalização do ensino fundamental para todos e em todas as idades, introduzindo-se, explicitamente, até mesmo, os instrumentos jurídicos para a sua efetivação. Estes instrumentos ainda não foram completamente incorporados ao cotidiano de luta por educação e nem mesmo levados em conta na elaboração da política educacional. Ao contrário, têm sido, muitas vezes, desconsiderados, até mesmo, no próprio âmbito do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública). (OLIVEIRA, 1995, apud BITTAR, 2014, p. 39).

Ademais, no entendimento de Bittar (2014), a Constituição de 1988 trouxe em seu bojo a prevalência do domínio privado sobre o público, pois o último teria sido confundido com o primeiro, arrastando assuntos da esfera privada, como religião, por exemplo, para a esfera pública. Conforme Bittar, o conflito entre o público e o privado esteve presente na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988, mobilizando diversos setores que buscaram influenciar os parlamentares. À época, disputava-se o monopólio da educação e dois grupos principais, aponta-nos Bittar, participaram ativamente do processo: o “Fórum da Educação” e a “Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen)”. Para os primeiros, a liberdade de expressão e o respeito aos direitos humanos eram princípios norteadores da educação; valorizava-se também a reflexão crítica e o crescimento intelectual, asseverando-se a responsabilidade do Estado pelo acesso universal e pela manutenção da educação pública.

Eles propunham um financiamento significativo para as escolas públicas, incluindo um mínimo de 13% do orçamento da União e 25% das receitas tributárias estaduais e municipais anualmente. Já a proposta da rede particular colocava que o Estado deveria condicionar a existência das escolas da rede privada ao atendimento de certos padrões nacionais de qualidade; colocava ainda que elas se sujeitariam aos mesmos impostos aplicados às atividades de outras empresas do setor privado. Segundo Bittar, os textos constitucionais praticamente repetem as propostas da Fenen, “defendendo a ideia principal de que cabe ao Estado o dever de prover o

ensino público, mas também deve garantir ao aluno o ensino privado, caso seja esta a opção feita pela família” (BITTAR, 2014, p. 41).

O debate sobre a educação, afirma-nos Bittar (2014) foi um dos mais polêmicos na Constituinte de 1987, dividindo os parlamentares. No final, tanto elementos conversadores quanto progressistas teriam sido mantidos no texto da Constituição, não tendo sido conciliado o conflito entre o público e o privado. Para Bittar, o setor privado acabou sendo favorecido porque o Estado não privilegiou sua própria atuação, transferindo recursos para a atuação privada por meio de isenções fiscais e programas de bolsas.

Dessa forma, observamos que não apenas o rigor e a formalidade associados ao direito à educação, como também a prevalência do privado sobre o público contribuem para que ele não seja efetivado satisfatoriamente. Podemos constatar como tal conflito está realmente presente na Constituição de 1988 quando, por exemplo, observamos artigos como o 205, que define a educação como dever do Estado e o 209, que assegura a existência da iniciativa privada – sem delimitar as obrigações e os limites de cada uma das partes; também, no artigo 213 assegura-se a destinação de recursos públicos para instituições privadas em casos específicos (como bolsas em instituições filantrópicas). Essa convivência, sem delimitações, mostra que o conflito não foi eliminado, mas institucionalizado de forma ambígua, prejudicando a garantia do direito.

3. PRINCIPAIS DISPOSITIVOS QUE TRATAM DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A Constituição Federal de 1988 dedica atenção especial à educação no Título VIII, isto é, “Da Ordem Social”, mais especificamente no Capítulo III, “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, na Seção I, “Da Educação”, no intervalo compreendido entre os artigos 205 e 214. Dito isso, observaremos agora cada um desses artigos no intuito de detalhar como o direito à educação aparece no texto constitucional e quais são as peculiaridades acerca do mesmo. Exploraremos, então, informações que circulam desde a definição do direito até os seus aspectos orçamentários.

3.1 O conceito constitucional de educação (art. 205).

Inicialmente, constatamos que, segundo artigo 205, a educação é definida como um direito de todos, sendo também dever do Estado e da família, devendo ainda ser promovida com a colaboração da sociedade, ou seja, é um direito que possui amplos garantidores de sua existência e efetivação. Ainda conforme o texto constitucional, o objetivo da educação é o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Dessa forma, esse artigo não só estabelece o caráter universal e emancipador da educação, reforçando seu papel social e humanista, como também está de acordo com as considerações levantadas por Bittar (2014), Werner (2017) e Brandão (2021). Também podemos concluir desse artigo que a participação da família tem sido uma tônica constante nas constituições precedentes e que se manteve na atual.

3.2 Os princípios do ensino (art. 206).

Já o artigo 206 determina os princípios que devem nortear o ensino ministrado no Brasil. Esses princípios se distribuem em nove incisos e dizem respeito, respectivamente, a: (i) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (ii) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; (iii) pluralismo de ideias, concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas; (iv) gratuidade do ensino público; (v) valorização dos profissionais da educação, por meio de planos de carreira e a exigência de concursos públicos para os docentes das redes públicas – estando as diretrizes

para isso descritas pela Lei nº 14.817, de 2024; (vi) gestão democrática; (vii) garantia de padrão de qualidade; (viii) a instituição do piso salarial nacional para os profissionais da educação pública; e, por fim, (ix) garantia do direto à educação ao longo da vida.

3.3 A autonomia universitária (art. 207).

Em seguida, o artigo 207 assegura autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades, exigindo também a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Com isso, garante-se que as universidades públicas e privadas possam desenvolver suas atividades com liberdade acadêmica e compromisso com a produção de conhecimento. Entendemos que essa é uma importante garantia para educação, uma vez que é aplicada a um nível mais elevado e responsável pela produção de docentes, o que afeta a cadeia inteira, indiretamente, desde os níveis mais elevados de ensino até os iniciais, como a pré-escola, ensino fundamental e médio.

3.4 O dever do Estado com a educação (art. 208).

Na sequência, o artigo 208 detalha como o dever do Estado para com a educação será efetivado; para isso, o dispositivo enumera as garantias em um total de sete incisos, a saber: (i) educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, assegurando ainda oferta gratuita para todos aqueles que não a tiveram na idade adequada; (ii) universalização do ensino médio; (iii) atendimento especializado na rede pública para pessoas com deficiência; (iv) educação infantil para crianças de até 5 anos em creches e pré-escola; (v) acesso aos níveis mais elevados do ensino conforme a capacidade; (vi) ensino noturno adequado; (vii) e programas suplementares no ensino fundamental para o fornecimento de material didático, transporte, alimentação e saúde. Além disso, o parágrafo 1º estabelece que o acesso ao ensino não é apenas obrigatório e gratuito, mas também um direito público subjetivo, isto é, “o titular desse direito poderá fazê-lo valer em juízo, contra o Estado, que deverá assegurar-lhe matrícula em escola pública, ou bolsa de estudos em escola particular (art. 213, § 1º)” (Filho, 2022, p. 322). Ademais, em consonância com isso, o parágrafo 2º responsabiliza as autoridades públicas por sua omissão no caso de não-oferecimento ou oferta irregular; e, por fim, o parágrafo 3º impõe ao Poder Público o dever de zelar pela frequência escolar dos educandos.

3.5 A coexistência entre ensino público e privado (art. 209).

Subsequentemente, o artigo 209 garante a liberdade de ensino à iniciativa privada, desde que sejam cumpridas as normas gerais da educação nacional e haja autorização e avaliação de qualidade por parte do Poder Público. Este artigo representa, como já apresentamos, o reconhecimento constitucional da coexistência entre ensino público e privado, dentro de parâmetros regulatórios. Além disso, a esse respeito pronunciou o Supremo Tribunal Federal (STF) que:

Os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, podendo ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. Tratando-se de serviço público, incumbe às entidades educacionais particulares, na sua prestação, rigorosamente acatar as normas gerais de educação nacional e as dispostas pelo Estado-membro, no exercício de competência legislativa suplementar (§ 2º do art. 24 da Constituição do Brasil). (BRASIL, STF, ADI 1.266, Rel. Min. Eros Grau, j. 06 abr. 2005, DJ 23 set. 2005)

Sendo assim, o STF decidiu nessa ADI que a educação é um serviço público não privativo, ou seja, o Estado não possui o seu monopólio, de modo que também pode ser prestada por entidades privadas. Dessa forma, no Brasil, escolas e universidades privadas podem existir sem depender de concessão, permissão ou autorização legislativa específica; ao contrário do que ocorre com as atividades de telefonia, energia elétrica e transporte, por exemplo. Porém, como se trata de um serviço público, mesmo sendo prestado por particulares, esses entes privados devem obedecer às normas gerais de educação nacional, que são fixadas pela União e suplementadas pelos Estados-membros, de acordo com o que estabelece o art. 24, § 2º, CF.

3.6 Conteúdos mínimos e ensino religioso (art. 210).

Logo após, o artigo 210 estabelece que o ensino fundamental terá conteúdos mínimos fixados, garantindo uma formação básica comum e que respeite os valores culturais nacionais e regionais. Ademais, na forma de dois parágrafos, também dispõe que: (i) o ensino religioso, de matrícula facultativa, será ofertado nas escolas públicas de ensino fundamental, o que demonstra a laicidade do Estado e o respeito ao pluralismo religioso; (ii) o ensino será ministrado em língua portuguesa, respeitando, no entanto, as línguas das comunidades indígenas e os seus métodos de aprendizagem. Neste ponto, por mais que se possa argumentar que o dispositivo estaria eivado de inconstitucionalidade, seja por ferir àqueles que professam

o ateísmo ou quaisquer religiões, o ministro Alexandre de Moraes se pronunciou na ADI 4.439 da seguinte forma:

O binômio Laicidade do Estado/Consagração da Liberdade religiosa está presente na medida em que o texto constitucional (a) expressamente garante a voluntariedade da matrícula para o ensino religioso, consagrando, inclusive o dever do Estado de absoluto respeito aos agnósticos e ateus; (b) implicitamente impede que o Poder Público crie de modo artificial seu próprio ensino religioso, com um determinado conteúdo estatal para a disciplina; bem como proíbe o favorecimento ou hierarquização de interpretações bíblicas e religiosas de um ou mais grupos em detrimento dos demais. Ação direta julgada improcedente, declarando-se a constitucionalidade dos artigos 33, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 9.394/1996, e do art. 11, § 1º, do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé, relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, e afirmando-se a constitucionalidade do ensino religioso confessional como disciplina facultativa dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental. (BRASIL, STF, ADI 4.439, Red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, j. 27 set. 2017, DJE 21 jun. 2018).

3.7 Regime de colaboração entre os entes federativos (art. 211).

Em continuação, o artigo 211 coloca que será organizado um regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Somado a isso, em uma sequência de sete parágrafos, ainda estabelece que: (i) a União organizará o sistema federal e o dos Territórios, financiando as instituições federais e também garantirá um padrão mínimo de qualidade e igualdade no ensino, ofertando assistência técnica e financeira os demais entes federativos; (ii) a atuação dos Municípios priorizará a educação infantil e o ensino fundamental; (iii) enquanto os Estados e o Distrito Federal priorizarão o ensino fundamental e médio; (iv) os entes federativos, quando da organização de seus sistemas de ensino, devem definir formas de colaboração, universalização, qualidade e equidade do ensino; (v) a educação básica pública priorizará o ensino regular, isto é, priorizará a educação infantil, o ensino fundamental e médio; (vi) os entes federativos exercerão ação redistributiva em relação as suas escolas, ou seja, garantiram a distribuição equitativa de recursos, oportunidades e qualidade; e (vii) o padrão mínimo de qualidade considerará as condições adequadas e se referenciará pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ), devendo haver colaboração entre os entes federativos.

3.8 Financiamento da educação e vinculação de recursos (art. 212).

. Em seguida, o artigo 212 a Constituição fixa percentuais anuais mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino; a União deve aplicar pelo menos 18% da receita proveniente de impostos e os demais entes nunca menos que 25%. Note-se que esses

percentuais compreendem também os repasses de impostos recebidos de outros entes, como, por exemplo, os repasses de ICMS que os Estados fazem aos Municípios. Ademais, conforme dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), em seu art. 70, compreende-se por “manutenção e desenvolvimento do ensino” as despesas relativas ao pagamento de professores e demais profissionais da educação em exercício, a construção e reforma de escolas, compra de material didático e equipamentos pedagógicos e a capacitação de professores, por exemplo. Ainda no que tange à aplicação dos percentuais mínimos, é do entendimento do STF que:

A graduação de percentual mínimo de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não pode acarretar restrições às competências constitucionais do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Inteligência do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, STF, ADI 6.275/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 08 jun. 2020).

Ou seja, segundo o ministro Alexandre de Moraes, embora os percentuais mínimos anuais sejam obrigatórios para o Poder Executivo, tais percentuais não podem ser engessados pelo Legislativo, isto é, não pode o Legislativo determinar quais serão os gastos do Executivo com educação. Dessa forma, por exemplo, o Legislativo não pode aprovar lei que delimita áreas e percentuais específicos para aplicação dos recursos, pois isso tiraria a margem de elaboração do orçamento do Executivo, o que é inconstitucional, uma vez que contrariaria a inteligência do art. 165 da CF, que dá ao respectivo Poder a iniciativa para criar leis que dispõem sobre o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA).

O artigo 212 ainda possui nove parágrafos com as seguintes disposições:

(I) Não se considera para o cálculo do percentual mínimo a parcela que determinado ente transferir a outro;

Isto é, quando um Estado transfere recursos para um Município, esses valores não podem ser incluídos no computo dos seus 25%, pois os repasses já não pertencem mais ao respectivo Estado para serem gastos em educação.

(II) Todos os recursos aplicados em educação, até aqueles aplicados em instituições filantrópicas, por exemplo – na forma do art. 213 – serão considerados para o cálculo dos percentuais;

(III) A distribuição dos recursos dará prioridade ao ensino obrigatório (dos 4 aos 17 anos);

Isto é, à educação básica, exigindo ainda a garantia da universalização, do padrão de qualidade e a equidade.

(IV) Os programas de alimentação e saúde serão financiados com recursos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários;

(V) O salário-educação, recolhido pelas empresas – na forma do Decreto nº 6.003, de 2006 – será fonte adicional de financiamento da educação básica pública;

O salário-educação já foi previamente regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e, atualmente, é instituído pelo decreto supracitado; corresponde a uma contribuição de 2,5% sobre a folha de salários das empresas; tal contribuição é recolhida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e é redistribuída aos Estados e Municípios, dois terços, e à União, um terço. Entretanto, cabe ressaltar que devido ao caráter de “fonte adicional”, o salário-educação não substitui os percentuais mínimos descritos no caput, mas eles se soma; seu objetivo primordial é fortalecer ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, tais como compra de materiais, capacitação de docentes, transporte escolar e construção de escolas.

Em continuidade aos parágrafos do artigo 212, ainda temos que:

(VI) As arrecadações estaduais e municipais do salário-educação devem ser distribuídas proporcionalmente ao número de alunos das respectivas redes;

Não sendo permitida, nessa situação do inciso VI, a “adoção, para fins de repartição das quotas estaduais referentes ao salário-educação, do critério legal de unidade federada em que realizada a arrecadação desse tributo” (BRASIL, STF, ADPF 188, rel. Min. Edson Fachin, j. 15 jun. 2022), o que acontecia antes, com a Lei nº 9.766/1988, que utilizava o critério local para arrecadação, situação que acabava beneficiando Estados mais ricos, com mais empresas, e prejudicava os menos desenvolvidos. Dessa forma, o dispositivo reforça a proposição e a ideia de universalização e equidade para a educação básica.

E, nos próximos parágrafos, ainda encontramos mais disposições a respeito da aplicação dos recursos mencionados no artigo 212:

(VII) Veda-se o uso do salário-educação e das respectivas cotas estaduais e municipais para o pagamento de aposentadorias e pensões;

Visto que o objetivo do salário é fomentar o desenvolvimento da educação com pessoas e atividades que estão de fato ativas nas escolas.

(VIII) Quando da extinção ou substituição de impostos, os percentuais mínimos e aqueles vinculados ao FUNDEB serão redefinidos de forma que se obtenham aplicações equivalentes às anteriores;

O que ocorre para que, por exemplo, em uma reforma tributária, o montante de recursos permaneça equivalente e não seja reduzido, pois sem o parágrafo oitavo do artigo 212, poderia acontecer de um imposto de alta arrecadação ser extinto e, consequentemente, o nível de financiamento fosse reduzido.

E, por fim:

(IX) No artigo em estudo, nono parágrafo, a Constituição ainda determina que a lei deverá tratar da fiscalização, avaliação e controle das despesas educacionais em todas as esferas dos entes federativos.

3.9 O FUNDEB e a Emenda Constitucional nº 108/2020 (art. 212-A).

Dando continuidade, o artigo 212-A define as disposições para que os entes federativos destinem os recursos do caput do artigo 212, estudado anteriormente, para a manutenção do ensino na educação básica e remuneração adequada de seus profissionais. O artigo se estende por quinze incisos e três parágrafos. Em seu primeiro inciso, determina-se que cada Estado e o Distrito Federal (DF) tenham um FUNDEB contábil próprios para a repartição e redistribuição dos recursos aos seus municípios, pois o objetivo desse fundo é garantir que haja uma divisão justa entre os municípios, evitando que uns sejam mais beneficiados do que outros; portanto, os fundos citados no dispositivo servem para reduzir as desigualdades regionais e sociais entre os entes federativos, assim como é de objetivo de outros dispositivos já citados.

O segundo inciso do artigo 212-A ainda estabelece que os fundos contábeis estaduais e do DF sejam formados por 20% das receitas provenientes das: (a) parcelas dos Estados no imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre os entes federativos; (b) da parcela do DF no mesmo imposto, relativa à competência estadual e (c) de recursos de outros tributos já existentes na CF, tais como ICMS, IPVA, ITCMD etc. Em resumo, esse artigo cria um fundo de desenvolvimento regional formado por 20% da arrecadação e vários impostos e transferências constitucionais com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais.

Em continuidade ao estudo do artigo 212-A, em seu terceiro inciso, a CF determina que os recursos estabelecidos no inciso anterior sejam distribuídos entre cada Estado e os seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos da educação básica presencial. Isso significa que os recursos são repartidos dentro de cada Estado, considerando as redes estadual e municipal, sendo tal distribuição feita de acordo com a quantidade de alunos efetivamente matriculados na educação básica presencial. Ademais, conforme o inciso, as atuações

prioritárias descritas no art. 211, §§ 2º e 3º da CF devem ser obedecidas nessa distribuição, ou seja, os Municípios devem priorizar a educação infantil e o ensino fundamental, enquanto os Estados devem dar prioridade ao ensino fundamental e médio. Tal prioridade é reforçada pelo inciso sétimo do artigo em estudo.

Avançando, nos próximos incisos são dadas as disposições acerca da complementação dos recursos do FUNDEB dos Estados e do DF pela União; essa complementação ocorre para garantir o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, impedindo que os recursos dos demais entes sejam insuficientes. Tal determinação – para que a União complemente os recursos já arrecadados pelos Estados – está de acordo com o quarto inciso; já o quinto inciso coloca que essa complementação deverá ser de no mínimo 23% do total de recursos que compõem os fundos mencionados.

E, ainda conforme o quinto inciso, a complementação deve ser distribuída da seguinte forma: (a) 10% para cada Estado e para o DF, sempre que o Valor Anual por Aluno FUNDEB (VAAF) não alcançar o piso nacional mínimo, sendo esse piso definido pela própria União, por meio do Ministério da Educação (MEC), de acordo com o cálculo técnico previsto na Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o FUNDEB; (b) no mínimo 10,5% para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital toda vez que o Valor Anual Total por Aluno (VAT), que é a soma de todos os recursos aplicados em educação e que também deve ser calculado conforme a Lei do FUNDEB, nos termos do inciso sexto do artigo em estudo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

E, por fim, (c) 2,5% como incentivo para as redes públicas que melhorarem a gestão, demonstrarem evolução nos indicadores educacionais relativos à melhoria de aprendizagem e à redução de desigualdades de acordo com avaliação a ser feita pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Dessa forma, o dispositivo aumenta a participação federal, buscando reduzir desigualdades regionais e melhorar a qualidade da educação básica. Também vincula parte dos recursos a indicadores de desempenho, incentivando boas práticas administrativas e pedagógicas. Ademais, nesse ponto, também o inciso sétimo determina que as prioridades de atuação de Estado e Municípios aqui sejam respeitadas quando da aplicação dos recursos.

Em seguida, o inciso oitavo do artigo 212-A continua a tratar da complementação efetuada pela União ao FUNDEB, fixando um percentual de até 30% sobre os 23% aplicados anualmente por ela, conforme é determinado pelo artigo 212, estudado anteriormente. Em outras palavras, não se pode considerar mais do que 30% da complementação como vinculação

para cumprir a obrigação constitucional; isso cria um limite legal, evitando que toda a complementação seja contada como “cumprimento do mínimo constitucional”, forçando que parte da complementação vá para outros fins definidos pelo FUNDEB, como redistribuição para redes com menor VAAF ou VAAT.

Ou seja, para melhor definir a inteligência do inciso oitavo, a União tem a obrigação de complementar os recursos para educação via FUNDEB, 23% no total; parte desse percentual, até 30% por cento, pode ser usada para cumprir a exigência mínima do artigo 212, o restante deve seguir as regras do FUNDEB, ajustando VAAF, VAAT e incentivos por desempenho das redes públicas com maior necessidade.

Por fim, para asseverar a seriedade do processo de funcionamento dos fundos, o inciso nono evoca o artigo 160 da Constituição para vedar a retenção ou restrição à entrega dos recursos provenientes dos FUNDEB estaduais e distritais e da complementação feita pela União (incisos II e IV), atribuindo à autoridade que assim o fizer a configuração de crime de responsabilidade. Dessa forma, o texto constitucional procura não apenas promover o desenvolvimento da educação a nível nacional, mas também cria punição para as autoridades que retenham ou apliquem indevidamente os repasses da União e do FUNDEB.

Em continuidade, o inciso X do art. 212-A determina que haverá uma lei para organizar os fundos mencionados e definir os critérios de distribuição entre etapas, modalidades, jornadas e tipos de escola, detalhando também as formas de cálculo do VAAF, do VAAT e de outras fórmulas necessárias. Essa lei deve ainda tratar da transparência, fiscalização e controle, assegurando a criação e autonomia dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB), bem como da avaliação periódica dos efeitos redistributivos, dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento.

Todos esses pontos correspondem às alíneas “a” a “e” do inciso X, incluídas pela Emenda Constitucional 108/2020, que tornou o FUNDEB permanente. Desse modo, o dispositivo é importante para garantir que o fundo permanente funcione com segurança jurídica, equidade e transparência, pois apesar de ele não fixa regras diretas, atribui ao legislador infraconstitucional a tarefa de detalhar aspectos técnicos e operacionais, algo essencial, já que a realidade educacional brasileira é muito diversa quando comparamos as diferentes regiões do país. Por fim, a lei já existe: é a Lei nº 14.113/2020, que estudaremos adiante.

Na sequência, o inciso XI continua a tratar a respeito do FUNDEB dos estados e do DF, e estabelece que pelo menos 70% dos recursos de cada fundo deve ser usado para pagar os profissionais da educação básica em efetivo exercício, o que é uma medida para assegurar a

valorização dos trabalhadores da educação. Entretanto, ainda conforme o inciso, exige-se que os estados e municípios destinem parte dos recursos federais para a melhoria estrutural e material das escolas.

Dessa forma, o dispositivo busca equilibrar as prioridades dos investimentos entre valorização dos profissionais e melhoria da infraestrutura. Nessa linha, o inciso XII, por sua vez, acrescenta uma previsão constitucional para que, por meio de lei específica, seja regulamentado o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública com formação em nível médio; a lei mencionada pelo inciso é precisamente a Lei nº 11.738/2008, que fixou o piso para 40 horas em R\$ 950,00 mensais.

Entretanto, a lei também determinou a existência de reajustes anuais e, atualmente, o piso se encontra em R\$ 4.867,77, conforme Portaria MEC nº 77, de 29 de janeiro de 2025. Desse modo, portanto, o piso funciona como uma garantia de valorização profissional, buscando evitar que Estados e Municípios paguem salários muito abaixo dos padrões legais. Note-se que o inciso foi adicionado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, posterior à existência da lei, servindo para reforçar constitucionalmente o que já estava regulamentado pela lei de 2008.

Acrescente-se ainda ao tópico anterior que, na prática, as remunerações dos professores com formação de nível médio, a depender da localidade, ora ultrapassam o piso legal, ora são inferiores a ele. Em Mato Grosso do Sul (MS), por exemplo, o estado paga R\$ 8.671,41 mensais para a jornada de 40 horas, valor que representa a maior remuneração em comparação aos seus municípios. Entre esses, a maior é paga por Três Lagoas, no montante de R\$ 7.444,53, conforme o Ranking 2025 do Ensino Médio (FETEMS, 2025).

Em contrapartida, municípios como Sete Quedas (R\$ 4.023,28), Aparecida do Taboado (R\$ 3.913,32) e Laguna Carapã (R\$ 3.818,74), em 2025, continuam pagando abaixo do piso e estão entre as quatorze cidades do estado que descumprem a Lei do Piso. Ademais, acrescente-se ainda que, em MS, conforme a Lei Complementar nº 87, de 31 de janeiro de 2000, artigo 17-A, § 6º, a convocação de profissionais com formação em nível médio somente ocorrerá quando da ausência de profissionais com graduação em nível superior, para os quais a remuneração é maior, conforme o Ranking 2025 do Ensino Superior (FETEMS, 2025), pois para esses profissionais, a rede estadual paga o equivalente a R\$ 13.007,02 por 40 horas e a rede municipal de Três Lagoas, R\$ 11.166,79; não havendo registro de cidades que descumpram o piso para essa categoria no estado.

Retomando a questão mais geral sobre o financiamento da educação, o inciso XIII do artigo 212-A estabelece que os recursos previstos no § 5º do art. 212 da Constituição, ou seja, aqueles oriundos do salário-educação, não podem ser utilizados para suprir a obrigação da União de complementar os fundos estaduais e distrital do FUNDEB. Essa vedação impede que a União contabilize como se fossem sua complementação os valores provenientes dessa contribuição social, garantindo que o salário-educação continue a ser uma fonte adicional e específica para programas e ações voltados à educação básica nas escolas públicas. Dessa forma, o dispositivo reforça a efetividade do financiamento educacional, assegurando que a complementação da União mantenha seu caráter próprio e evitando práticas de substituição de recursos que poderiam comprometer o funcionamento e a equidade do FUNDEB.

Em seguida, o inciso XIV faz uma exceção temporária e específica para o exercício de 2025 em relação à complementação feita pela União aos fundos contábeis dos estados e do Distrito Federal. O dispositivo autoriza que até 10% do valor de cada modalidade de complementação da União possa ser destinado para ações de fomento à criação de matrículas em tempo integral na educação básica pública, considerados os indicadores de atendimento, de melhoria da qualidade e de redução de desigualdades.

Percebe-se, portanto, que o legislador buscou estimular a expansão da jornada escolar em tempo integral, com o objetivo de elevar a qualidade do ensino e promover maior equidade no sistema educacional. Em outras palavras, esse inciso cria um “período especial” em 2025, no qual até 10% da complementação da União ao FUNDEB dos estados e do Distrito Federal pode ser utilizado diretamente para ampliar a educação em tempo integral, sem a obrigatoriedade de seguir os critérios usuais de distribuição do fundo previstos no inciso V.

Já o inciso XV estabelece que, a partir do exercício de 2026, no mínimo 4% dos recursos dos fundos dos Estados e do DF deverão ser destinados por eles e pelos Municípios à criação de matrículas em tempo integral na educação básica, seguindo diretrizes pactuadas entre a União e os demais entes federados, até o cumprimento das metas de educação em tempo integral previstas pelo PNE. O objetivo do legislador aqui aparenta ser o mesmo que no dispositivo anterior: garantir a expansão contínua da jornada escolar em tempo integral, promovendo melhoria da qualidade e redução das desigualdades educacionais.

Além disso, o § 1º define que, para o cálculo do VAAT, devem ser considerados recursos próprios dos entes federados, cotas do salário-educação e complementações da União, enquanto o § 2º estabelece que a lei deve considerar também critérios relacionados ao nível

socioeconômico dos estudantes, à disponibilidade de recursos para educação e ao potencial de arrecadação tributária de cada ente, incluindo prazos de implementação.

Por fim, o § 3º determina que 50% dos recursos da alínea “b” do inciso V devem ser destinados à educação infantil, assegurando prioridade à etapa inicial da educação básica. Em síntese, esse conjunto de regras organiza a aplicação dos recursos do FUNDEB e das complementações, garantindo atenção à educação infantil e à expansão do tempo integral de forma planejada e equitativa.

3.10 Destinação de recursos e incentivo à pesquisa (art. 213).

Na ordem, o art. 213 estabelece que os recursos públicos devem ser destinados prioritariamente às escolas públicas, podendo, no entanto, também ser direcionados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que definidas em lei, com finalidade não-lucrativa e que apliquem seus excedentes financeiros em educação, além de garantir que seu patrimônio seja revertido para outra escola desse tipo ou para o Poder Público caso encerrem suas atividades.

O § 1º prevê que esses recursos podem ser usados para bolsas de estudo no ensino fundamental e médio para estudantes que comprovem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas ou cursos regulares da rede pública na localidade, ressalvando que o Poder Público deve priorizar o investimento na expansão da própria rede pública. Já o § 2º autoriza que atividades de pesquisa, extensão e fomento à inovação realizadas por universidades ou instituições de educação profissional e tecnológica recebam apoio financeiro do Poder Público. Em síntese, o artigo organiza a aplicação de recursos públicos de forma a garantir prioridade à rede pública, atender à falta de vagas, apoiar estudantes economicamente vulneráveis e incentivar a pesquisa e inovação no ensino superior e técnico.

3.11 O Plano Nacional de Educação (art. 214).

Por fim, o art. 214 determina que o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de dez anos, organize o sistema nacional de educação em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, definindo diretrizes, metas e estratégias para garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino em todos os níveis e modalidades. O PNE deve priorizar a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria

da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica do país, além de estabelecer metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. Em resumo, o artigo orienta o planejamento estratégico da educação no país, promovendo coordenação entre os entes federativos e resultados concretos em acesso, qualidade e desenvolvimento educacional.

3.12 Considerações finais sobre os dispositivos constitucionais.

Em conclusão, todo o conjunto de dispositivos constitucionais analisados nesta seção revela a centralidade da educação na Constituição de 1988, tanto como direito fundamental quanto como instrumento de promoção da cidadania, de desenvolvimento humano e de justiça social, confirmando o entendimento de que o direito à educação é um direito garantidor de tantos outros direitos.

Ademais, a educação não se limita a uma dimensão formal de ensino, mas se projeta como direito estruturante, capaz de garantir a todos os indivíduos acesso a oportunidades de vida mais dignas, participação política efetiva e inclusão econômica. Ao mesmo tempo, o texto constitucional deixa claro que o processo educativo deve ser entendido como responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade, o que amplia o alcance do dever jurídico e moral de assegurar condições adequadas para o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

Além de garantir direitos subjetivos exigíveis em juízo, como no caso da educação básica obrigatória, a Constituição também prevê mecanismos robustos de financiamento, critérios de equidade na distribuição de recursos e instrumentos de planejamento de longo prazo. O estabelecimento do FUNDEB, a definição de padrões mínimos de qualidade e a vinculação de recursos orçamentários são exemplos concretos dessa arquitetura normativa, que visa assegurar a universalização do acesso e a redução das desigualdades regionais.

Nesse ponto, percebe-se que o constituinte originário e, posteriormente, o poder de reforma constitucional, procuraram estruturar um modelo que alia a garantia de direitos com a construção de meios efetivos para sua concretização, reforçando a ideia de que a educação não pode depender apenas de vontade política momentânea, mas exige compromissos perenes e institucionalizados, principalmente no que diz respeito à esfera do financiamento.

Contudo, permanece o desafio de transformar essas normas constitucionais em realidade palpável, superando barreiras históricas como a má gestão dos recursos, as disparidades entre redes de ensino e a carência de valorização adequada dos profissionais da educação.

A Carta Magna, ao mesmo tempo em que traça princípios, também indica caminhos: a cooperação federativa, o planejamento decenal e o controle social sobre as políticas públicas. A efetividade desses dispositivos depende do comprometimento não apenas dos entes federativos, mas também da participação ativa da sociedade civil, que deve atuar como fiscalizadora e parceira no processo de construção de uma educação pública de qualidade. Assim, mais do que uma promessa, a educação inscrita na Constituição de 1988 configura-se como um projeto de transformação social contínuo, cujo êxito exige vigilância, engajamento e renovação constante do pacto democrático em torno do direito à educação.

4. O DIREITO À EDUCAÇÃO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 definir os princípios, objetivos e garantias fundamentais do direito à educação, são os dispositivos infraconstitucionais que estabelecem os mecanismos concretos para sua realização, orientados, naturalmente, pelas determinações constitucionais já estudadas. As leis ordinárias e complementares que compõem a estrutura jurídica educacional brasileira convertem os preceitos constitucionais em políticas públicas, programas, metas e mecanismos de financiamento, viabilizando a efetivação do direito à educação como um verdadeiro direito humano e social.

O objetivo deste capítulo é analisar as principais normas infraconstitucionais que organizam o sistema educacional brasileiro, destacando como cada uma delas contribui para consolidar a educação como dever do Estado e direito de todos. O ponto de partida é a Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que constitui o fundamento normativo do sistema educacional e o principal instrumento de regulamentação da política educacional brasileira. É essa lei que define os princípios, finalidades e a estrutura da educação nacional, orientando tanto a organização dos sistemas de ensino quanto as responsabilidades dos entes federativos.

Em sequência, será analisado o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, que transforma as diretrizes da LDB em metas e estratégias decenais voltadas à universalização e melhoria da educação. O PNE expressa o compromisso da sociedade e dos entes federativos com a consolidação do direito à educação, funcionando como instrumento de planejamento de longo prazo e de controle social das políticas públicas educacionais.

Por fim, examina-se a Lei nº 14.113/2020, que tornou o FUNDEB um programa permanente e essencial para o financiamento da educação básica pública. O Fundo representa a base material e orçamentária para a efetivação das políticas educacionais estabelecidas pela LDB e pelo PNE, assegurando maior equidade e qualidade na oferta educacional entre os diferentes entes federativos. Sem esse mecanismo de redistribuição de recursos, seria inviável concretizar as garantias previstas nas normas anteriores.

Dessa forma, este capítulo busca demonstrar como a legislação infraconstitucional brasileira — especialmente a LDB, o PNE e o FUNDEB — conforma um sistema jurídico coerente e progressivo, voltado à concretização do direito à educação em suas múltiplas dimensões: normativa, administrativa, pedagógica e financeira. Trata-se, portanto, do conjunto

normativo que dá concretude ao comando constitucional, permitindo que a educação se realize, na prática, como um direito humano fundamental de todos e dever inafastável do Estado.

4.1 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996

O sistema de ensino brasileiro, além do que está previsto na Constituição, é organizado e regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Essa legislação define os fundamentos, parâmetros, estrutura e forma de funcionamento da educação em todas as suas fases e modalidades, fornecendo diretrizes mais específicas que o texto constitucional. Note-se ainda que, conforme a Universidade Tiradentes (2025), embora a redação vigente tenha sido instituída em 1996, sua concepção remonta à Constituição de 1934, a qual, pela primeira vez, dedicou um capítulo exclusivo à educação, isto é, no intervalo entre os artigos 148 e 158 de seu texto, e encarregou a União de elaborar um plano nacional e uma norma que estabelecesse as bases orientadoras do ensino no país, o que encontramos respectivamente nos artigos 150, alínea “a”, e 152 dessa.

Nesse sentido, Santos (2018) contextualiza que a década de 1930 marcou um divisor de águas na história da educação brasileira, com a influência da Escola Nova e o surgimento das primeiras propostas de sistematização educacional. Segundo o autor:

A Constituição de 1934 incorporou muitas das propostas dos ‘Pioneiros’ e, no capítulo específico, estabeleceu ‘a educação como um direito de todos’; ‘a obrigatoriedade da escola primária integral e extensiva aos adultos’; ‘a gratuidade do ensino na escola pública’ e ‘a assistência dos alunos necessitados’. (SANTOS, 2018, p. 47-48)

No entanto, essa a previsão só se concretizaria em 20 de dezembro de 1961, com a promulgação da Lei nº 4.024, a primeira LDB brasileira, já sob a vigência da Constituição de 1946. Assim, a primeira LDB representou um marco ao organizar o sistema educacional nos níveis: primário, médio e superior, o que se dava entre os artigos 1º, 2º e 3º da lei, os quais, respectivamente, traziam em seu bojo (i) a inspiração na liberdade e nos ideias da solidariedade humana e o no pleno desenvolvimento do educando, (ii) a educação como um direito de todos, a ser dada no lar e na escola e (iii) a graduação nos níveis supracitados.

A lei ainda instituía o Conselho Federal de Educação (artigo 9º) e reconhecia a autonomia dos Estados nos artigos 11 e 12, que, respectivamente, autorizavam os entes a organizarem seus sistemas de ensino, com observância da lei, e flexibilizavam os currículos. Por fim, a lei também assegurava o direito à educação, em seu artigo 3º, obrigando o Poder

Público e autorizava a atuação complementar da iniciativa privada, desde que observadas as diretrizes nacionais, conforme o inciso I desse.

Porém, conforme Bittar (2014), embora tenha consolidado juridicamente o direito à educação, sua aplicação revelou limites diante das desigualdades regionais e do contexto político da época, pois persistiam as tensões entre o público e o privado, evidenciando a dificuldade histórica do Estado brasileiro em efetivar plenamente os direitos sociais, mesmo quando formalmente reconhecidos. Durante o período da ditadura militar, entretanto, a LDB de 1961 foi reformulada para adequar-se à Constituição de 1967.

A nova versão, de 1971, reorganizou o ensino em 1º e 2º graus, fixou o mínimo de 180 dias letivos, criou o ensino supletivo à distância e incluiu disciplinas obrigatórias como Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde. Além disso, ela também passou a permitir o uso de recursos públicos por escolas privadas e substituiu a gratuidade do 2º grau por um sistema de bolsas reembolsáveis.

Conforme destacam Bittar (2014) e Brandão (2021), essa legislação refletiu a permanência de uma lógica na qual os interesses privados se sobreponham às demandas coletivas, ou ainda, “do ponto de vista dos direitos, houve um encolhimento do espaço público; do ponto de vista dos interesses econômicos, um alargamento do espaço privado.” (CHAUI, 2013, p. 228 apud BRZEZINSKI, 2014, p. 87), revelando a contradição estrutural do Estado brasileiro: o mesmo que proclamava garantir o direito à educação permitia que a lógica de mercado orientasse parte significativa das políticas educacionais, contribuindo para a reprodução das desigualdades sociais.

No entanto, com a redemocratização e os debates da Assembleia Constituinte de 1987 e 1988, as LDBs anteriores passaram a ser consideradas ultrapassadas. Segundo a Universidade Tiradentes (2025), esse processo resultou na promulgação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso e com relatoria de Darcy Ribeiro. A nova LDB consolidou o direito universal à educação e introduziu avanços como o mínimo de 200 dias letivos, a criação do Plano Nacional de Educação renovável a cada dez anos, a gestão democrática do ensino público e a autonomia progressiva das escolas. Santos (2018) descreve esse processo legislativo como um dos mais amplos e democráticos da história educacional brasileira:

Desde 1988, busca-se a aprovação de uma lei que, finalmente, organize o Sistema Nacional de Educação e estabeleça a sua unidade. [...] Passado esse tempo, durante o qual foi realizado um amplo debate entre a sociedade civil organizada, parlamentares de todos os partidos e

educadores, chegou-se a um projeto de LDB que talvez possamos classificar como o mais democrático da história do nosso Legislativo. (SANTOS, 2018, p. 51-52).

A LDB de 1996, portanto, representou um avanço decisivo na consolidação do direito à educação, ao incluir a educação infantil na educação básica, posteriormente tornada obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade pela Emenda Constitucional nº 59/2009, reformular os níveis de ensino e prever a criação de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Além disso, fortaleceu o financiamento público e a gestão democrática, assegurando maior equidade e qualidade na oferta educacional. Dessa forma, dada a relevância desta lei, passaremos ao estudo dos fundamentos e princípios da educação nela previstos; não se realizando, contudo, um exame integral dessa, em razão da amplitude desta pesquisa.

4.1.1 Fundamentos e princípios da educação, conforme a Lei nº 9.394/1996

A LDB atual trata da definição, dos objetivos e dos valores que devem nortear a educação no intervalo compreendido entre os seus artigos 1º e 4º. Desse modo, a Lei abre o seu texto declarando que a educação compreende processos formativos da vida familiar, da convivência humana e do trabalho por meio do ensino, reafirmando a ideia do pleno desenvolvimento da pessoa humana expressa no texto constitucional. É o seu artigo 1º que define a educação como sendo este processo amplo, desenvolvido “na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e nas manifestações culturais” (BRASIL, Lei nº 9.394/1996, art. 1º).

Essa concepção evidencia que o ato ensinar transcende os limites dos bancos escolares – ideia que já demonstramos no início desta pesquisa –, reconhecendo a diversidade de espaços formativos existentes na sociedade, tanto nas instituições de ensino como fora delas. Por essa razão, o §1º desse artigo estabelece que a educação escolar deve se desenvolver, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias, de modo que a escola se configura como o principal local de efetivação da educação formal, mas não o único. Essa duplicidade da educação, isto é, entre o seu caráter social e a sua institucionalização, ilustra o que se entende por desenvolvimento integral, ou ainda, educação integral:

A Educação Integral é um princípio integrador e articulador das concepções de ser humano, escola, currículo, de ensino e aprendizagem, sociedade e das diferentes etapas da Educação Básica. Possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e vincula-os às práticas sociais e à vida cotidiana. Nesta concepção de educação busca-se avançar das práticas que reduzem o papel da escola a uma mera transmissão de conteúdos ou de priorização de uma só

dimensão do desenvolvimento, geralmente a dimensão intelectual sobre as demais. (BRASIL, Ministério da Educação, s.d., p. ...)

Desse modo, a concepção inserida pelo texto inicial da LDB amplia a noção do que se entende por educação, pois reconhece que o desenvolvimento integral do educando não se limita à aquisição de saberes científicos acumulados pela humanidade, mas envolve a formação ética, social e cultural do indivíduo, moldando-o para a vivência em sociedade e preparando-o para o trabalho, isto é, para uma participação produtiva em seu meio; motivo pelo qual o § 2º do artigo 1º determina que a educação escolar deve se vincular ao mundo do trabalho e à prática social.

Desse modo, o princípio da Educação Integral reafirma a função humanizadora da escola e o dever do Estado em garantir práticas pedagógicas que promovam todas as dimensões da pessoa humana, de maneira a favorecer que o indivíduo contribua positivamente não só para com a sua vida pessoal, mas para com a coletividade e, ainda, permitindo que a sociedade contribua com o seu desenvolvimento.

O artigo 2º, por sua vez, aprofunda essa perspectiva ao atribuir o dever da educação tanto à família quanto ao Estado e, além disso, inicia a enumeração dos princípios nos quais a educação deve se inspirar, como a liberdade e a solidariedade humana, expressando assim uma visão democrática da educação, consagrada pela Constituição de 1988 principalmente nos artigos 205 e 206:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade;

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

(BRASIL, Constituição Federal, 1988, arts. 205–206).

Observa-se, portanto, novamente, que a educação não envolve apenas a instrumentos de formação técnica, mas também funciona como meio de emancipação social. Ademais, a norma contida no artigo 2º da LDB determina que o objetivo fundamental do processo educativo é o desenvolvimento pleno do educando, o seu preparo para o exercício consciente da cidadania e a qualificação para o trabalho.

Já o artigo 3º da LDB elenca em 15 incisos um total igual de princípios que devem reger o ensino nacional, entre os quais destacamos:

(I) A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

O que quer dizer que a todos é garantido o acesso independentemente da classe social, condição econômica ou étnica, mas não somente isso, pois também se garante a permanência do educando, pressupondo-se também o combate à evasão escolar.

(II) A liberdade de aprender, ensinar e pesquisar;

Isto é, a capacidade conferida a cada indivíduo para que busque o conhecimento, ensine e pesquise, contribuindo para com a cultura e para com a sociedade, divulgando “a cultura, o pensamento, a arte e o saber”.

(III) O pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

Uma vez que se pretende incentivar uma educação plural e democrática, aceitando-se a coexistência de concepções pedagógicas.

(VI) A valorização do profissional da educação;

Um princípio que pretende trazer condições adequadas de trabalho para os profissionais da educação, garantindo ainda o aperfeiçoamento funcional e a valorização das carreiras.

(VIII) a gestão democrática do ensino público;

Que é um princípio que insere a comunidade escolar na tomada de decisões e ainda abarca a transparência e a prestação de contas das unidades de ensino.

(IX) A garantia de padrão de qualidade;

Isto é, a oferta de uma educação que estimule o desenvolvimento integral dos educandos, preparando-os para o trabalho e para a vida em uma sociedade democrática; e, consequentemente:

(XI) a vinculação entre educação, trabalho e práticas sociais;

Sendo este um princípio que busca interligar a educação escolar com a realidade social, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, Constituição Federal, 1988, art. 205).

Esses e outros princípios aqui não destacados configuram o núcleo da legislação e, além disso, dialogam diretamente com o texto constitucional; eles asseguram que a educação brasileira se paute na democracia, na equidade e na liberdade intelectual, bem como na não existência de discriminação ou preconceito. Por fim, conforme ressalta Bittar (2014), a consagração desses princípios traduz o esforço histórico de superação das práticas autoritárias e excludentes que marcaram períodos anteriores, especialmente durante o regime militar e em épocas precedentes de nossa história.

Em seguida, o artigo 4º explicita o dever do Estado com a educação escolar pública, detalhando as garantias concretas desse direito. São doze incisos que garantem o direito a:

- (I) pré-escola, ensino fundamental e médio gratuitos e obrigatórios dos 4 aos 17 anos;
- (II) educação infantil gratuita às crianças de até 5 anos;
- (III) atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;
- (IV) ensino fundamental e médio gratuitos àqueles que não os concluíram na idade própria;
- (V) acesso aos níveis mais elevados de ensino;
- (VI) oferta de ensino regular noturno;
- (VII) oferta para jovens e adultos, garantindo-se aos trabalhadores condições de acesso e permanência ;
- (VIII) material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde em todas as etapas, por meio de programas;
- (IX) padrões mínimos de qualidade de ensino de acordo com as necessidades dos educandos;
- (X) proximidade da escola com a residência;
- (XI) alfabetização plena ao longo da educação básica;
- (XII) educação e letramento digitais.

Em síntese, os dispositivos iniciais da LDB, expressos nesses quatro artigos, configuram os pilares principiológicos da educação brasileira, estabelecendo fundamentos, objetivos e deveres, em consonância com a Constituição de 1988. Ao reconhecer a educação como processo amplo, articulado entre escola, trabalho e vida social, a Lei reafirma o compromisso do Estado, da família e da sociedade com a formação integral do ser humano. Como destaca Santos (2018, p. 51), a LDB “abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e nas manifestações culturais”, definindo a educação como prática social ampla e transformadora.

Esse dispositivos não apenas asseguram o acesso e a permanência na escola, mas também orientam a educação para a cidadania, a justiça social e a qualificação para o trabalho, reafirmando o caráter democrático, inclusivo e humanizador que deve ter o ensino público. Nesse sentido, Brzezinski (2014, p. 25) ressalta que a LDB “consolida os princípios democráticos da Constituição de 1988, reafirmando a educação como direito social e dever do

Estado”. Assim, a LDB traduz, em linguagem normativa, o ideal de uma educação capaz de promover o desenvolvimento pleno do indivíduo e a transformação social, fortalecendo-a enquanto um direito humano.

4.2 Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014

O Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei n.º 13.005 em 25 de junho de 2014, é o principal mecanismo de planejamento estratégico da política educacional brasileira; sendo instituído decenalmente, integra as diretrizes constitucionais e as orientações da LDB. Note-se que o primeiro PNE esteve vigente entre os anos de 2001 e 2011, havendo uma lacuna entre os anos de 2012 e 2014, quando não houve a publicação de um novo plano; o que aconteceu somente em 2014; de maneira que deveria ter vigorado até 2024, mas foi prorrogado pelo Congresso Nacional até dezembro de 2025. Trata-se, portanto, de uma lei de caráter programático, que transforma em objetivos e estratégias concretas a obrigação do Estado de garantir a universalização do direito à educação e a melhoria da qualidade social do ensino, conforme estabelecido no artigo 214 da Constituição Federal:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, art. 214, I-VI, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009)

Dessa forma, o PNE não é somente um documento administrativo, mas um marco jurídico e político, ancorado no texto constitucional, que tem como objetivo direcionar a ação integrada dos entes federativos em regime de colaboração, reafirmando o caráter descentralizado e participativo do sistema educacional brasileiro.

A lei determina 20 metas e 254 estratégias que vão da educação infantil ao ensino superior. Isso inclui a capacitação e valorização dos profissionais da educação, aumento da oferta em tempo integral, melhoria da taxa de alfabetização, ampliação dos investimentos públicos e a diminuição das disparidades educacionais. Dentre essas metas, sobressaem-se: (i)

garantir que todas as crianças de 4 a 5 anos de idade tenham acesso à educação infantil na pré-escola e aumentar a disponibilidade de vagas em creches; (ii) assegurar que todos os jovens de 6 a 14 anos completem o ensino fundamental de nove anos; (iii) aumentar a taxa líquida de matrículas no ensino médio; (iv) eliminar o analfabetismo absoluto e diminuir o analfabetismo funcional; (v) aumentar a taxa de matrícula no ensino superior para 33% da população de 18 a 24 anos; e (vi) garantir que o investimento público em educação seja, no mínimo, 10% do Produto Interno Bruto (PIB).

O PNE também promove a democracia e o controle social ao estabelecer que a execução e o acompanhamento do plano serão supervisionados por órgãos como o Fórum Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Estes órgãos são encarregados de elaborar relatórios de avaliação a cada dois anos, o que torna o plano dinâmico e passível de fiscalização. Além disso, o artigo 7º da Lei nº 13.005/2014 determina que cada um dos entes federativos elabore um plano decenal próprio, ou seja, um plano estadual, um distrital e também um municipal, de modo que estejam todos integrados ao PNE, assegurando que as políticas educacionais sejam coerentes em todo o Brasil.

Nesse sentido, conforme argumenta Santos (2018), o PNE deve ser qualificado como um pacto social e federativo que guia a ação colaborativa do Estado e da sociedade civil para garantir a efetivação do direito à educação. Para além de definir metas numéricas, o autor destaca que o plano deve ser capaz de gerar mudanças na qualidade da educação, orientando políticas públicas que combatam as desigualdades, sejam elas de ordem socioeconômica, racial ou regional e que, ao longo da história, têm prejudicado o acesso e a permanência na escola (SANTOS, 2018, p. 51-53).

A respeito disso e da concretização do PNE, Queiroz (2025) destaca que o plano “impulsionou avanços significativos no acesso a escolas, especialmente na educação infantil e no ensino fundamental”, pois em 2024, por exemplo, o acesso de crianças de 4 a 5 anos à escola ficou próximo da meta de 100%, alcançando o índice de 94,6%; ademais, de uma meta de 50% de crianças com até três anos matriculadas em creches, o índice de cobertura alcançou um número de 31,8%.

Já no ensino fundamental, como nos expõe Queiroz, em que a meta de cobertura também era de 100% para jovens entre 6 e 14 anos, cumpriu-se um total de 95,8% em 2024; porém quando da conclusão do ensino fundamental até os 16 anos, verificou-se que apenas 85,9% o fizeram. Dessa forma, percebemos que apesar de o PNE ter impulsionado avanços na educação

brasileira, as metas não foram integralmente concluídas, deixando ao próximo plano a tarefa de concretizá-las e também elaborar novas metas. A respeito do cumprimento das metas, Queiroz ainda completa:

De acordo com levantamento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, somente quatro de suas 20 metas foram cumpridas. Uma delas foi aumentar as matrículas de alunos na educação profissional técnica de nível médio. O PNE também previa elevar as médias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em todas as etapas do ensino. O quarto propósito alcançado era elevar o percentual de professores com pós-graduação na educação básica. Outra meta se refere ao crescimento do número de docentes no ensino superior com mestrado. A proposta era titular 60 mil pessoas anualmente, objetivo que foi superado em 2017, mas sofreu uma leve queda em 2022, quando 59,3 mil professores se tornaram mestres. (QUEIROZ, 2025)

Dessa forma, observa-se que, passados mais de dez anos desde a sua promulgação, e apesar das conquistas, apenas 20% das metas foram integralmente cumpridas, evidenciando uma lacuna entre a previsão normativa e a realidade educacional, discrepância que reforça a observação de Bittar (2014) de que a efetividade dos direitos sociais depende de uma ação estatal contínua e comprometida, não bastando sua positivação em lei.

Assim, a Lei nº 13.005/2014 é um instrumento indispensável para a efetivação do direito à educação, pois transforma os princípios constitucionais e as orientações da LDB em metas que podem ser medidas e acompanhadas pela sociedade. Contudo, sua plena implementação exige vontade política, financiamento adequado e colaboração efetiva entre os entes federativos, ou corre -se o risco de se tornar apenas uma promessa normativa. Portanto, o PNE é um perfeito exemplo de política pública, fruto da obrigação do Estado de assegurar o direito à educação, e que contribui para que a educação ganhe espaço de direito humano essencial e indispensável para o avanço democrático e inclusivo do Brasil.

4.3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Lei nº 14.113/2020

A promulgação da Lei do FUNDEB foi profundamente importante para as questões de financiamento da educação, visto que a Lei não apenas regulamentou o fundo, como também fez com que ele se tornasse permanente, por meio da Emenda Constitucional n.º 108/2020. Antes de ser oficialmente instituído, tornando-se uma política de Estado, o FUNDEB tinha um caráter temporário e precisava de renovações regulares, o que causava incertezas no planejamento educacional a longo prazo, pois acabava se subordinando a políticas de governo.

O FUNDEB é composto por recursos oriundos de impostos e repasses constitucionalmente vinculados e destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica. A Lei n.º 14.113/2020 é quem especifica a composição dos fundos estaduais e distrital, além dos critérios de redistribuição e das normas de complementação da União.

Nesse sentido, de acordo com o artigo 212-A da Constituição Federal de 1988, essa complementação federal deve representar pelo menos 23% do total de recursos coletados pelos entes subnacionais. Ela será distribuída com base em indicadores técnicos, como o Valor Anual por Aluno (VAAF) e o Valor Anual Total por Aluno (VAAT). Esses critérios visam diminuir as desigualdades regionais, assegurando que as redes públicas de ensino dos Estados e Municípios com menor capacidade de arrecadação possam proporcionar uma educação de qualidade comparável à das áreas mais desenvolvidas.

Ademais, a Lei ainda enfatiza a valorização dos profissionais da educação, estabelecendo que, no mínimo, 70% dos recursos de cada fundo sejam alocados para a remuneração dos trabalhadores da educação básica em exercício, conforme o artigo 26, §1º, da lei em estudo. Essa conexão reflete a compreensão de que a qualidade da educação está intimamente ligada à valorização e à formação dos profissionais que trabalham nas escolas. Dessa forma, a política de financiamento se conecta à valorização dos professores como uma estratégia para promover a equidade na educação e fortalecer a escola pública.

A Lei n.º 14.113/2020 também se destaca por enfatizar a transparência e a participação social. O texto legal estabelece a criação e o funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS-FUNDEB) e trata especificamente deles no intervalo compreendido entre os artigos 33 e 41. Esses conselhos são formados por representantes do poder público, professores, pais e alunos, com o objetivo de supervisionar a utilização dos recursos e fomentar uma gestão democrática. Essa ação materializa o preceito constitucional da gestão participativa, estabelecido no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal, e reiterado pela LDB em seu artigo 3º, inciso VIII, ao afirmar que o controle social é um componente essencial para a eficácia das políticas educacionais.

Em resumo, a Lei do FUNDEB é uma ferramenta fundamental para garantir o direito à educação no Brasil. O FUNDEB permanente, ao assegurar segurança financeira, justiça na distribuição de recursos e reconhecimento dos profissionais da educação, consolida os alicerces para uma política educacional mais equitativa e inclusiva. Na prática, essa estrutura normativa reflete os valores democráticos e humanistas que guiam o sistema jurídico educacional

brasileiro, confirmado o compromisso do Estado em promover o desenvolvimento integral do ser humano e em construir uma sociedade mais justa.

5. O QUE DIZEM OS PRINCIPAIS ÍNDICES EDUCACIONAIS BRASILEIROS?

Tendo já discutido, ainda que de maneira não exaustiva, as principais leis relacionadas ao direito à educação, é importante também analisar os mecanismos de avaliação empregados pelo governo para refletir sobre a situação educacional no Brasil. Executar-se-á essa tarefa, ainda que superficialmente, neste último capítulo.

Note-se que o exame dos indicadores educacionais é fundamental para entender o cenário da educação no país e verificar se as metas definidas pela lei estão sendo cumpridas. Esses índices possibilitam o acompanhamento constante do acesso, da permanência, do rendimento e da qualidade da educação básica e média, servindo como ferramentas de monitoramento e direcionamento de políticas públicas destinadas a aprimorar o ensino. Além disso, esses indicadores possibilitam uma avaliação crítica das desigualdades regionais, sociais e econômicas que ainda marcam o sistema educacional brasileiro. Para isso, focaremos nos dados relativos aos anos finais do ensino fundamental e ao ensino médio.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), estabelecido pelo INEP em 2007, é um dos principais indicadores a serem observados. O IDEB integra dados sobre o rendimento escolar, como taxas de aprovação, ao desempenho dos estudantes em provas padronizadas, possibilitando a avaliação da qualidade do ensino em uma escala nacional que vai de 0 a 10.

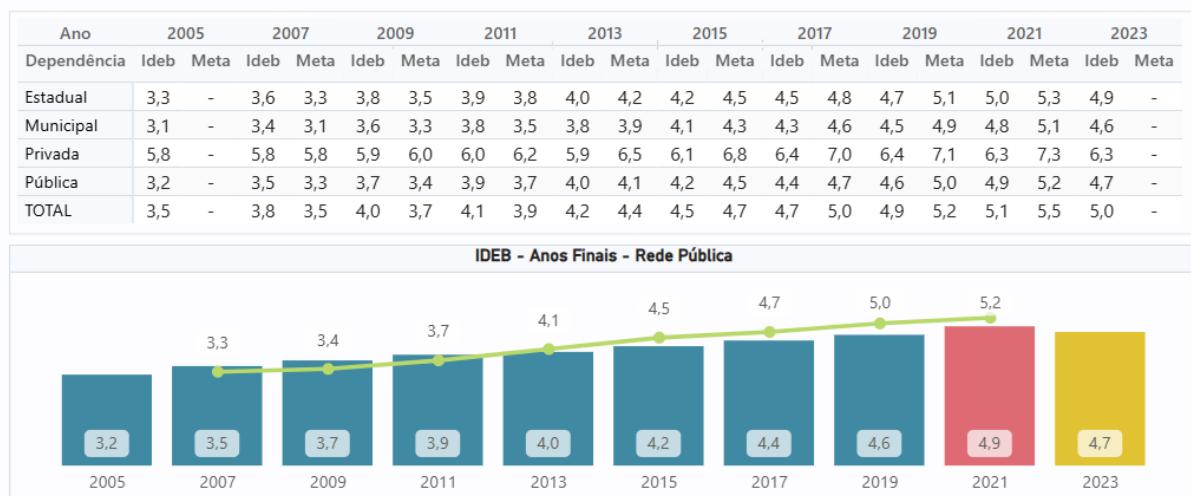
O Censo Escolar da Educação Básica é outro instrumento relevante; trata-se de uma pesquisa anual que compila informações sobre matrículas, infraestrutura, formação de professores e modalidades de ensino. Devido à sua abrangência e periodicidade, ele se estabelece como a principal fonte de dados estatísticos do sistema educacional brasileiro, possibilitando o acompanhamento de políticas públicas e o planejamento de iniciativas para garantir o acesso universal e diminuir a evasão escolar.

Por fim, o ENEM, apesar de ser uma avaliação individual com caráter seletivo, funciona como um importante indicador do desempenho dos estudantes e da qualidade do ensino médio no Brasil; ademais, ele também representa o final de um ciclo que contempla todo o processo de formação de jovens e adolescentes que já concluíram o ensino fundamental e agora terminam o médio, com expectativas de acessar o ensino superior. Os resultados desse exame podem demonstrar as desigualdades regionais, socioeconômicas e institucionais, existentes no panorama educacional do Brasil. Assim, a análise desses índices pode nos oferecer uma visão abrangente da educação no país.

5.1 O IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

O IDEB é um indicador sintético estabelecido em 2007 para acompanhar a qualidade da educação básica no Brasil, integrando a taxa de aprovação escolar ao rendimento dos alunos em avaliações externas. Ele varia de 0 a 10, com valores mais altos indicando um desempenho superior no fluxo escolar e nos exames padronizados (INEP, 2024). Seu relatório mais recente foi divulgado em 2023 e indica relativa melhora nos dados fornecidos pelos anos finais do ensino fundamental como podemos observar na Figura 1, que indica a evolução do índice de Desenvolvimento da Educação Básica na rede pública brasileira:

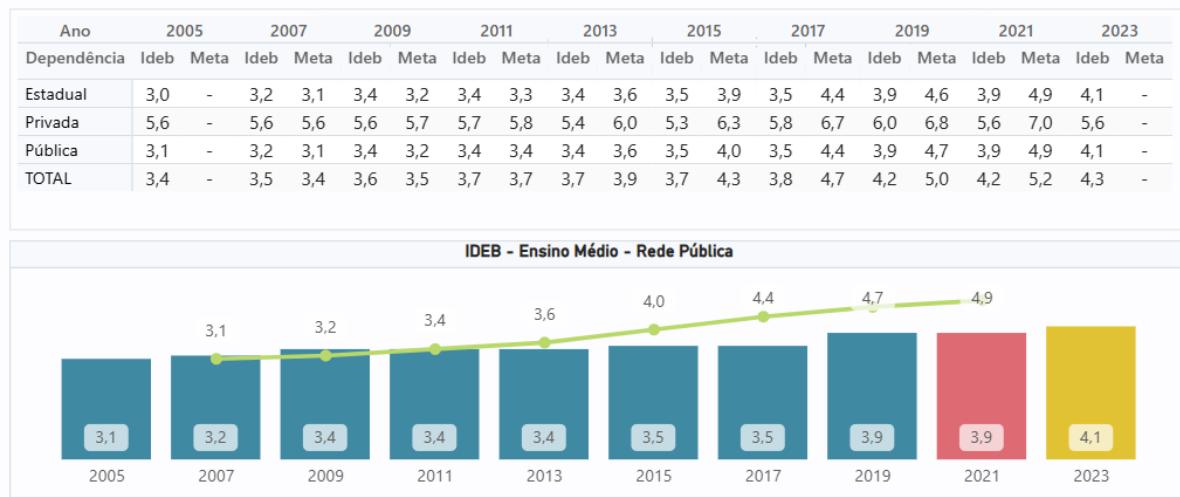
Figura 1 – IDEB – Anos Finais da Rede Pública (2005–2023)



Fonte: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Painel de Indicadores da Educação Básica – IDEB. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJIjoiMGVjMzIwZWQtM2IzS00NmE0LTkwNjUtZjI1YjMyNTVhZGY0IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZjJ9>. Acesso em: 29 out. 2025.

Observa-se, no entanto, que apesar de os números indicarem uma melhora para os anos finais da rede pública, todos os resultados estão abaixo de 50% da nota máxima; e não só isso, dadas as metas para cada ano de avaliação, pontuadas pela linha verde, as metas foram levemente superadas apenas nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013. Isso nos faz refletir que, embora o índice de cobertura do PNE de 2024 tenha quase alcançado o percentual de 100%, marcando 95,8% para o respectivo ano, a qualidade do ensino ofertada tem deixado a desejar; ou seja, embora a cobertura e a oferta tenham aumentado, os índices de qualidade não têm seguido a mesma constância. Reflexão semelhante pode ser adotada acerca do ensino médio público, conforme dados da Figura 2:

Figura 2 – IDEB – Ensino Médio da Rede Pública (2005–2023)



Fonte: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Painel de Indicadores da Educação Básica – IDEB. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGVjMzIwZWQtM2IzS00NmE0LTkwNjUtZjI1YjMyNTVhZGY0IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZjJ9>. Acesso em: 29 out. 2025.

Observamos no gráfico e na tabela que houve uma lenta e irregular evolução do IDEB do ensino médio, pois ao longo de um período de 18 anos a nota progrediu de 3,1 para 4,1; situação sutilmente pior do que a dos anos finais do ensino fundamental, que evoluiu de 3,2 para 4,7. Ademais, as médias se mantiveram cada vez mais abaixo da média desde de 2013. Dessa forma, conclui-se que nenhuma meta nacional foi plenamente alcançada desde 2015. Neste momento, embora o foco se centralize sobre o ensino público, cabe também analisarmos os dados obtidos pela rede privada.

Conforme dados do IDEB divulgados pelo INEP (BRASIL, 2024), a rede privada tem mantido resultados superiores a 5,3 desde 2007, atingindo a nota 6,0 em 2019, mas decaendo para 5,6 em 2023, contra 4,1, nota mais alta da rede pública. Isso nos faz refletir acerca das desigualdades existentes entre o público e o privado. Tais disparidades mostram que, apesar de o direito a Constituição Federal e legislação infraconstitucional defenderem um ensino de qualidade e preverem mecanismos para a concretização dessa meta, ela ainda não se tornou uma realidade no sistema público de educação de nosso país. Percebemos também que a garantia do acesso também não tem sido suficiente para melhorar os índices de qualidade.

5.2 O Censo Escolar da Educação Básica

O Censo Escolar da Educação Básica é realizado anualmente pelo INEP e é publicado por meio de portaria. Dados referentes principalmente quanto ao número de matrículas são coletados em todo o território nacional e depois disponibilizados tanto de forma generalizada, como específica, especificando municípios e estados, além de observar a divisão dos níveis de ensino em educação infantil, ensino fundamental – anos iniciais e finais –, ensino médio e para jovens e adultos.

Em 2025, os dados do Censo indicaram que o total de matrículas nacionalmente observadas, dos anos finais do ensino fundamental, tanto em turno parcial quanto integral, atingiu o número de 8.756.746. A rede estadual urbana foi responsável pela maior parte desse número. É possível observar ainda que a oferta integral ainda é menor que a parcial, representando cerca de 21% das matrículas. Já a zona rural é a que concentra o menor número de matrículas, aproximadamente 13%, conforme a Figura 3:

Figura 3 – Resultados do Censo Escolar (2025)

| Unidades da Federação Municípios Dependência Administrativa | Matrícula inicial | | | |
|---|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| | Ensino Regular | | | |
| | Ensino Fundamental | | Médio | |
| | Anos Finais | | Parcial | Integral |
| | Parcial | Integral | | |
| BRASIL | | | | |
| Estadual Urbana | 3.094.700 | 831.635 | 4.065.857 | 1.327.441 |
| Estadual Rural | 193.533 | 25.494 | 312.896 | 72.061 |
| Municipal Urbana | 2.895.393 | 794.465 | 29.506 | 2.623 |
| Municipal Rural | 698.710 | 222.816 | 2.754 | 374 |
| Estadual e Municipal | 6.882.336 | 1.874.410 | 4.411.013 | 1.402.499 |

Fonte: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo Escolar da Educação Básica: resultados. Brasília, DF: INEP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atauacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 30 out. 2025.

Ainda podemos notar, conforme a Figura 3, que a rede municipal é a que concentra mais matrículas para o ensino fundamental, o que está de acordo com as previsões constitucionais a respeito das responsabilidades dos entes federativos, dando os municípios preferência para o ensino fundamental; entretanto, a diferença entre o total de matrículas da rede estadual e municipal é relativamente pequena, apenas cerca de 466 mil. Já o ensino médio totalizou um número de 5.813.512 matrículas, sendo 24% em tempo integral. A oferta do ensino médio também segue as orientações constitucionais, sendo predominantemente estadual, isto é

soma mais de 99% das matrículas; observamos ainda que há forte concentração urbana e que a oferta em tempo integral conta com um número expressivo de alunos, totalizando cerca de 25% da quantidade referente ao ensino urbano.

Destarte, os dados do Censo 2025 contribuem não só para a análise da distribuição das competências educacionais dos entes federativos, mas também nos permitem refletir que somente o número de matrículas elevado e a garantia do acesso à escola não são suficientes para contribuir com uma educação de qualidade. Portanto, esses resultados destacam a necessidade de políticas públicas eficazes e integradas, focadas na equidade educacional e na garantia do direito à educação como um direito humano, especialmente nas fases da educação básica que mais precisam de atenção e investimento por parte do governo.

5.4 O ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

A primeira edição do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) ocorreu em 1998 e teve 157.221 inscrições, para as quais se pagava uma taxa de R\$ 20, havendo meios de isenção. Entre os candidatos, 53% eram jovens de 18 anos ou menos, e desses, apenas 9% provinham de escolas públicas públicas. À época, o exame era válido apenas para duas instituições, a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) (BRASIL, 2020).

Atualmente, o exame é amplamente aplicado como principal requisito para o acesso às instituições de nível superior, tanto públicas como privadas e, por ser aplicado a estudantes concluintes do ensino médio, é também uma das principais ferramentas de avaliação de desempenho para a fase em questão. Conforme dados do INEP (BRASIL, 2024), a edição de 2024 contou com a inscrição de 4.325.960 candidatos, dos quais 73,5% estiveram presentes no dia da avaliação; observamos, então, que o exame contou com um aumento expressivo de inscrições desde a sua primeira aplicação.

O nível de proficiência médio total do exame foi de 546, em uma escala que varia até 1000. Já em relação às áreas específicas os resultados apontaram 528 para Linguagens, 529 para Matemática, 517 para Ciências Humanas, 495 para Ciências da Natureza e 660 para Redação, na qual apenas 12 participantes obtiveram a nota 10000. Os números podem parecer relativamente aceitáveis, principalmente em relação à redação, no entanto, ao analisarmos a concentração das maiores notas de redação, por exemplo, percebemos que elas não se concentram na rede pública, conforme Figura 4:

Figura 4 – Resultados da Redação do ENEM (2024)

| UF | Notas 1000 | Notas 1000 Rede pública | Notas entre 980 e 1000 | Notas entre 980 e 1000 Rede pública | Notas entre 950 e 980 | Notas entre 950 e 980 Rede pública |
|---------------|------------|----------------------------|---------------------------|--|--------------------------|---------------------------------------|
| Brasil | 12 | 1 | 2.308 | 215 | 31.913 | 4.483 |
| AC | 0 | 0 | 4 | 0 | 129 | 17 |
| AL | 1 | 0 | 40 | 4 | 640 | 93 |
| AM | 0 | 0 | 11 | 0 | 209 | 36 |
| AP | 0 | 0 | 15 | 2 | 150 | 23 |
| BA | 0 | 0 | 125 | 18 | 2.099 | 289 |
| CE | 1 | 0 | 200 | 32 | 2.398 | 631 |
| DF | 1 | 0 | 55 | 0 | 648 | 32 |
| ES | 0 | 0 | 57 | 4 | 724 | 157 |
| GO | 1 | 0 | 86 | 10 | 1.283 | 186 |
| MA | 1 | 0 | 87 | 7 | 1.196 | 205 |
| MG | 2 | 1 | 331 | 30 | 4.397 | 590 |
| MS | 0 | 0 | 24 | 1 | 275 | 32 |
| MT | 0 | 0 | 29 | 4 | 430 | 42 |
| PA | 0 | 0 | 121 | 14 | 1.761 | 295 |
| PB | 0 | 0 | 96 | 8 | 1.177 | 179 |
| PE | 1 | 0 | 114 | 21 | 1.928 | 352 |
| PI | 0 | 0 | 102 | 10 | 1.261 | 178 |
| PR | 0 | 0 | 61 | 5 | 885 | 92 |
| RJ | 2 | 0 | 236 | 7 | 2.728 | 191 |
| RN | 1 | 0 | 74 | 7 | 1.048 | 164 |
| RO | 0 | 0 | 10 | 2 | 147 | 47 |
| RR | 0 | 0 | 1 | 0 | 45 | 8 |
| RS | 0 | 0 | 109 | 8 | 1.283 | 187 |
| SC | 0 | 0 | 38 | 2 | 585 | 58 |
| SE | 0 | 0 | 36 | 1 | 614 | 76 |
| SP | 1 | 0 | 234 | 17 | 3.692 | 322 |
| TO | 0 | 0 | 12 | 1 | 181 | 23 |

Fonte: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Resultados Enem 2024. Brasília, DF: INEP, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/enem/resultados/2024/apresentacao_resultados.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

Entre as 12 notas máximas da redação, apenas 1 é proveniente da rede pública; e ao observa o quantitativo de notas entre 980 e 1000, também é possível perceber que das 2.308 notas nessa faixa, apenas 215 são de estudantes da rede pública; a constatação se repete quando analisamos estado por estado e ainda quando observamos as notas entre 950 e 980. Tal quadro pode indicar a existência de desigualdades não apenas entre os estados e regiões, mas também entre as escolas das redes privada e pública.

Dessa forma, o Enem, além de ser um instrumento de democratização do acesso ao ensino superior, também revela as limitações e os desafios da política educacional brasileira na construção de uma educação pública de qualidade, inclusiva e significativa. Além disso, a diferença marcante entre os resultados da rede privada e da pública indicam não apenas a persistência das desigualdades econômicas, mas também que o acesso a uma educação de qualidade ainda pode estar atrelado a questões financeiras e de classe social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Nosso estudo revelou que, embora o direito à educação no Brasil esteja amplamente assegurado na legislação, tanto constitucional quanto infraconstitucional, ainda persistem desafios para a sua efetivação com qualidade. Tal constatação é preocupante, uma vez que também reconhecemos a educação como um direito humano fundamental e, além disso, também como ferramenta indispensável para a dignidade, cidadania e justiça social. Ao longo das décadas, desde o período colonial, muitas conquistas foram garantidas; e, talvez, uma das maiores vitórias tenha sido a expansão da cobertura, que hoje, conforme o Censo Escolar, quase chega a 100%. Entretanto, concluímos que um novo combate deve ser travado e ele se dará em relação à qualidade da educação.

A Constituição Cidadã elevou o direito à educação a um patamar sólido e democrático, muito mais do que as constituições brasileiras anteriores. Nesse patamar, a Constituição de 88 também traçou os objetivos, princípios e fontes de financiamento para garantir o acesso, a permanência e a qualidade da educação; de modo que seu texto representa, entre a conquista de muitos outros direitos, a concretização das lutas que se travaram historicamente no âmbito da educação. No entanto, como mencionado, a implementação dessas garantias ainda é um processo em evolução, marcado por desigualdades regionais e socioeconômicas, principalmente no que se observa nas diferenças entre o público e o privado.

Além disso, a análise de leis que complementam a Constituição, como a LDB, o PNE e a legislação do FUNDEB permanente, permitiu entender como os preceitos constitucionais se tornam ações práticas, demonstrando como o direito à educação é efetivado na legislação infraconstitucional. Note-se que a prolixidade do texto constitucional ao descrever o direito estudado demarca a preocupação do legislador em solidificar a educação enquanto um compromisso do Estado, tornando-a uma política de Estado. No entanto, ficou claro que, embora sejam fundamentais, esses mecanismos não conseguiram erradicar totalmente as desigualdades históricas que afetam o sistema.

Em relação aos indicadores de qualidade, os dados fornecidos pelo IDEB, Censo Escolar e ENEM apontaram um avanço gradual e irregular, sobretudo nas instituições públicas. A persistência de grandes disparidades entre as redes pública e privada, bem como entre as regiões, indica um cenário complexo em que o acesso generalizado não resulta, de maneira equitativa, em resultados satisfatórios e oportunidades de aprendizado iguais. Apesar dos progressos feitos ao longo do tempo, o panorama geral sugere que os objetivos nacionais ainda

não foram completamente atingidos e que a qualidade do ensino ainda não é suficiente para assegurar o pleno desenvolvimento e a inclusão social de todos.

Assim, as conclusões desta pesquisa ressaltam que o direito à educação vai além da simples garantia de matrícula. Acima de tudo, ele demanda eficácia prática, o que implica a necessidade de políticas públicas e supervisão constante, recursos financeiros adequados, capacitação contínua dos professores e envolvimento ativo da sociedade na supervisão das atividades educacionais. A consolidação desse direito deve ser vista como um compromisso contínuo, cuja realização exige esforços colaborativos e a manutenção de um acordo democrático que priorize o desenvolvimento humano.

Referências Bibliográficas.

BITTAR, Carla Bianca. **Educação e direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: vbk://978850221300. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRANDÃO, Diana Maria de Lima. **O conhecimento do Direito e o Direito à Educação**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 7 out. 2025.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 07 out. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.266**. Relator: Min. Eros Grau, julgamento em 6 abr. 2005, Plenário, Diário da Justiça, Brasília, DF, 23 set. 2005. Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-8-capitulo-3-secao-1-artigo-208>. Acesso em: 10 set. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.439**. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 27 set. 2017, Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 jun. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15085915>. Acesso em: 10 set. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.275/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 8 jun. 2020. Plenário. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 19 ago. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753515291>. Acesso em: 12 set. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 188**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 15 jun. 2022. Plenário.

Publicado no DJE de 22 set. 2022. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3698566>. Acesso em: 12 set. 2025.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 77, de 29 de janeiro de 2025**. Fixa o valor do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 jan. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-77-de-29-de-janeiro-de-2025-610281446> Acesso em: 25 set. 2025.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em: 14 out. 2025.

_____. Ministério da Educação. **Educação Integral é um princípio integrador e articulador das concepções de ser humano, escola, currículo, de ensino e aprendizagem, sociedade e das diferentes etapas da Educação Básica...** [online]. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/fundamentos/conceito>. Acesso em: 23 out. 2025.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Painel de Indicadores Educacionais – IDEB**. Brasília, DF: INEP, [2024?]. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGVjMzIwZWQtM2IzZS00NmE0LTkwNjUtZjI1YjMyNTVhZGY0IwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZj9>. Acesso em: 29 out. 2025.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Histórico do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)**. Brasília, DF: INEP, [20--]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem/historico>. Acesso em: 30 out. 2025.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **ENEM 2024 – Apresentação dos resultados**. Brasília: Inep, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/enem/resultados/2024/apresentacao_resultados.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

BRZEZINSKI, Iria. **LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos**. São Paulo: Cortez Editora, 2014. E-book. p.87. ISBN 9788524922336. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788524922336/>. Acesso em: 23 out. 2025.

FETEMS. **Ranking 2025** Ensino Médio. **2025.** Disponível em:
<https://fetems.org.br/fetems/wp-content/uploads/2025/06/Ranking-2025-Ensino-Medio-7-scaled.jpg> . Acesso em: 25 set. 2025.

_____. **Ranking 2025 – Ensino Superior. 2025.** Disponível em:
<https://fetems.org.br/fetems/wp-content/uploads/2025/06/Ranking-2025-Ensino-Superior-13-scaled.jpg> . Acesso em: 27 set. 2025.

FILHO, Manoel Gonçalves F. **Curso de Direito Constitucional** - 42ª Edição 2022. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. p.322. ISBN 9786559644599. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559644599/> . Acesso em: 10 set. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 87, de 31 de janeiro de 2000.** Estatuto dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: Estado de Mato Grosso do Sul, 31 jan. 2000. Disponível em: <https://aacpdappls.net.ms.gov.br/app1s/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/cc3aad25c09897f804256c0000561af3> . Acesso em: 27 set. 2025.

OS PEDAGÓGICOS. **Entenda os Princípios do art. 3º da LDB!** Disponível em: <https://ospedagogicos.com.br/entenda-os-principios-do-art-3o-da-ldb/> . Acesso em: 23 out. 2025.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos** (13ª ed.) [Recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva Jur. 2025. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9786555599619> . Acesso em 27 mar. 2025.

QUEIROZ, Christina. **Plano Nacional de Educação permite avanços no acesso à escola, mas não cumpre a maioria das metas.** Revista Pesquisa FAPESP, nº 354, ago. 2025. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/plano-nacional-de-educacao-permite-avancos-no-acesso-a-escola-mas-nao-cumpre-a-maioria-das-metas/> . Acesso em: 29 out. 2025.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. **Educação escolar brasileira: estrutura, administração, legislação** – 2ª Edição atualizada e ampliada. 2. ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2018. E-book. p.Capa. ISBN 9788522126088. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522126088/> Acesso em: 14 out. 2025.

SOUZA, Vinícius Morais. **O direito à educação no panorama jurídico contemporâneo.** Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí, Teresina, ano 1, n. 1, p. 416–426, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2022/01/O-direito-a%CC%80-educac%CC%A7a%CC%83o-no-panorama-juri%CC%81dico-contempora%CC%82neo.pdf> . Acesso em: 8 set. 2025.

UNIVERSIDADE TIRADENTES. Entenda o que é e como surgiu a LDB que rege a educação. Portal UNIT, [Aracaju]. Disponível em: <https://portal.unit.br/blog/noticias/entenda-o-que-e-como-surgiu-a-ldb-que-rege-a-educacao/> . Acesso em: 21 out. 2025.