

*A (In) Efetividade Do Direito À Educação No Cenário Jurídico Brasileiro: Uma Análise Sob O Prisma Do Estatuto Da Criança E Do Adolescente.*

**Dirceu Pereira Siqueira**

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNICESUMAR - UNICESUMAR

**Marisa Rossinholi**

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA - UNIMAR

---

**ABSTRACT**

---

Data from the Data from the Organization for Economic Cooperation and Development - OECD - show that Brazil invests in education as a percentage of GDP lower than developed countries and even other countries in South America. The Statute of the Child and Adolescent brought in Chapter IV - The Right to Education, Culture, Sport and Recreation to - ensuring the right to education, as well as the duties of the state, the parents or guardians and leaders of institutions of basic education. Thus, this article aims to discuss the right to education and the duty of the state in this endeavor, all from the perspective of constitutional.

**Keywords:** education, right to education, social rights, fundamental rights, status of children and adolescents.

Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – demonstram que o Brasil investe em educação um percentual do PIB menor que países desenvolvidos e até mesmo que outros países da América do Sul. O Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe no Capítulo IV - Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer – a garantia do direito à educação, bem como os deveres do Estado, dos pais ou responsáveis e dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino fundamental. Assim, este artigo objetiva discutir o direito à educação e o dever do Estado nesta seara, tudo sob o prisma da constitucional.

**Palavras chaves:** educação, direito à educação, direitos sociais, direitos fundamentais, estatuto da criança e do adolescente.

---

## Introdução

Educação, do latim, *educatio*, significa o ato de educar; conjunto de normas pedagógicas aplicadas ao desenvolvimento geral do corpo e do espírito; polidez; cortesia; instrução; disciplinamento (Ferdandes, 1995; Atique, 2006).

Conclui-se então que o desenvolvimento de cada indivíduo liga-se a idéia de educação, seja em um viés individual ou coletivo, vez que, por meio da educação, almeja-se um aperfeiçoamento de todas as qualidades inatas do indivíduo, demonstrando sua aptidão física e intelectual.

Desta forma, a análise do direito à Educação e a previsão Constitucional da mesma apresentam-se com grande relevância para o estudo e debate.

## Fundamentalidade dos Direitos

Os direitos fundamentais não se restringem aos catalogados no Título II da Constituição, mas é extensível a todos aqueles cujas características intrínsecas os coloquem dentro da categoria da fundamentalidade como, por exemplo, a norma descrita no Art. 150, inc. III, alínea 'a' da Constituição Federal, que disciplina o denominado "princípio" da anterioridade tributária.

Dentre as características principais dos direitos fundamentais, pode-se enaltecer o fato de possuírem, em sua maioria, uma alta carga de eficácia, com a previsão, inclusive, de aplicabilidade imediata e vinculação direta dos entes públicos (Art. 5º, § 1º, da Constituição Federal), bem como pelo fato de ser impossível de serem abolidos pelo constituinte derivado (Art. 60, § 4º, inc. IV, da Constituição Federal de 1988), o que os diferencia das demais normas constitucionais.

Essa aplicabilidade imediata das normas de direito fundamental possui o condão de vincular de forma direta o poder público na sua concretização, seja na criação de leis, na aplicação ao caso concreto pelo magistrado ou pelos próprios responsáveis pela administração pública.

Com a implantação dessa aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais nos textos constitucionais que foi, definitivamente, reconhecido o seu caráter normativo, superando aquela antiga concepção de que as normas constitucionais dependiam da criação de leis ordinárias para serem eficazes.

A doutrina, ancorada na concepção tradicional, utiliza diversos critérios para distinguir as normas de direito fundamentais em princípios e regras, como, por exemplo, o da abstração, da fundamentalidade, da hierarquia, da generalidade dentre outros.

Figueiredo (2001), por exemplo, considera que os princípios são: "[...] normas gerais, abstratas, não necessariamente positivadas expressamente, porém às quais todo ordenamento jurídico, que se construa, com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, em sentido material deve respeito" (Carrazza, 1997; Harger, 2001; Lopes, 1999).

Como é possível observar, ao conceituarem os princípios, os autores levam em consideração diversos critérios, como o da fundamentalidade, quando afirmam serem os mesmos *mandamentos nucleares de um sistema*; da abstração, ao sustentarem que os mesmos *possuem uma alta carga de abstração*; da hierarquia,

quando afirmam que são considerados como normas *superiores* dentro do ordenamento jurídico.

Para Robert Alexy (2002) deve-se levar em consideração a estrutura normativa em seu aspecto qualitativo para realizar a diferenciação entre as regras e os princípios, de modo que as regras jurídicas são normas que, desde que sejam válidas, devem ser aplicadas na medida do tudo ou nada, ou seja, por completo. Já os princípios, são normas que somente exigem que algo seja realizado na maior medida possível diante das possibilidades fáticas e jurídicas existentes, consistindo em verdadeiros *mandamentos de otimização*.

Ainda, de acordo com referido autor, as regras são analisadas em sua dimensão valorativa, enquanto os princípios são analisados na dimensão de peso e, portanto, admitem conformações.

Desse modo, se uma regra é válida deve se fazer exatamente o que ela exige, nem mais nem menos; diferentemente dos princípios que apenas ordenam que algo seja feito da melhor forma e na maior medida possível.

A regra somente pode ser excluída do ordenamento jurídico e ser declarada *inválida*, no sentido *lato* da expressão, caso não contenha uma cláusula de exceção e sobrevenha outra (nova) regra tratando do mesmo assunto (critério de exclusão de ordem cronológica), ou se outra lei de hierarquia superior dispuser de forma diversa sobre o mesmo assunto (critério de exclusão de ordem hierárquica), ou ainda, se sobrevier legislação especial passando a tratar a matéria de forma diversa (critério de exclusão levando em conta a especialidade da matéria tratada).

Portanto, ao verificar o extenso rol de direitos e garantias fundamentais previstos, principalmente, no Título II da Constituição, ou em outros dispositivos espalhados pelo aludido texto, é possível verificar que os mesmos podem ser preenchidos tanto por regras jurídicas quanto por princípios.

Em que pese à especial característica da fundamentalidade dessas normas, inclusive com a previsão de aplicabilidade imediata (§ 1º, Art. 5º da Constituição Federal de 1988), pode-se afirmar que nem todas podem ser consideradas princípios – pelo menos não no enfoque dado por Alexy (2002), que utiliza do critério estrutural qualitativo –, pois muitas delas regulam fatos específicos e concretos na medida do *tudo ou nada*, devendo, desta forma, serem consideradas regras jurídicas.

Dessa forma, pode-se concluir que os direitos e garantias fundamentais podem ser compostos tanto por regras quanto por princípios, bem como afirmar que existem regras regendo direitos fundamentais, assim como existem princípios que não estão enquadrados nessas disposições, pelo menos na visão de Alexy (2002).

No entanto, o que nos interessa aqui para o desenvolvimento desse trabalho é nos ater as normas de direito fundamental, verificando se a alteração da legislação trata-se de uma questão simbólica ou se terá sua efetividade garantida.

### **O Direito à Educação: Previsão Constitucional**

A Constituição de 1988 trouxe em seu bojo, a previsão da educação enquanto um direito de todos e um dever do Estado e da família, de modo que

deve ser incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, estimulando seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação ao trabalho.

No que tange aos deveres do Estado no tocante à educação, bem cuidou o constituinte de elencar algumas atividades essenciais a serem exercidas, no sentido de efetivar a educação, e assim o fez por meio do art. 208 da Constituição de 1988.

Importante, ainda, destacar o artigo 214 da Constituição de 1988, o qual elucida quais são os objetivos da educação, quais sejam: a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade do ensino; a formação do trabalho; a promoção humanística, científica e tecnológica do país. Porém devemos salientar, por ocasião do estudo ora apresentado, que no Brasil esses desideratos ainda estão muito distantes do desejável.

Portanto, no dizeres de Atique (2006) “a educação é um direito social, garantido pelo Estado a todos que são iguais perante a lei. O direito à educação só é ‘concretamente’ possível se os indivíduos tiverem efetivamente direito à liberdade e à igualdade, à dignidade necessária para dela tirarem o devido proveito”.

### **O ECA e o Direito à Educação**

Se em 1988 a Constituição Federal já trouxe no seu texto questões relativas ao dever do Estado no que se refere ao financiamento e oferta da educação, o ECA, no artigo 54, apresenta o dever do Estado em relação à educação, repetindo o artigo 208 do texto constitucional no que se refere ao Ensino Fundamental obrigatório e gratuito.

O texto Constitucional foi alterado pela Emenda Constitucional – EC n. 14/96 – que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – para o período de 1997 a 2006 estabelecendo regras para o financiamento do Ensino Fundamental, com o fim do período para o qual foi aprovado, em 2006, a EC 53 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB –, ampliando o conceito do FUNDEF para o Ensino Médio e Educação Infantil para o período de 2007 a 2020, mas não houve alteração neste inciso do texto, a criação do FUNDEB teve como princípio, entre outros elementos, ampliar recursos para a Educação Infantil e o Ensino Médio que não haviam sido contemplados por ocasião do FUNDEF.

A EC 59/2009 alterou novamente o texto, pois ampliou o direito para “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

---

<sup>1</sup> Art. 205 – CF/88 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

<sup>2</sup> Redação apresentada após a Emenda Constitucional n° 59/09

Assim, já se pode apontar a evolução do texto Constitucional de garantir educação para uma faixa mais ampla da população, o que, por si só, se apresenta como um importante elemento para exigência pela sociedade à garantia do direito social à educação.

Ainda no art. 54 o ECA apresenta: “[...] IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” texto este reproduzido da Constituição Federal de 1988, mas que teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional 53/06 para a garantia da “IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”, isto em função da alteração da idade para ingresso no Ensino Fundamental com a inclusão de mais um ano no mesmo;

Esta medida teve como objetivo atender regiões menos desenvolvidas onde a Educação Infantil ainda não é uma realidade para todos, este ingresso das crianças mais cedo no Ensino Fundamental tem sido discutida amplamente pelos educadores.

A articulação entre a Constituição Federal de 1988, o ECA e a LDBEN também é vista nos incisos V ao VII do ECA, que também se apresenta no artigo 208 da Constituição Federal e no artigo 4º da LDBEN:

Nota-se a preocupação com o ensino noturno para os jovens trabalhadores e dos programas de material didático, transporte e alimentação, amplamente divulgados pelo Governo Federal.

A análise da legislação apresentada aqui tem como objetivo fundamentar a discussão e análise do comprometimento do Estado com a educação.

É fato que houve evolução no texto Constitucional o que tende a garantir de uma melhor forma a previsão na lei 8.069/90, entretanto é necessário analisar a existência de recursos e ampliação dos mesmos para uma melhor discussão sobre o papel do Estado.

Assim, no tópico a seguir abordam-se avanços e problemas no financiamento da educação tendo como período de discussão a criação do FUNDEF até o Plano Nacional de Educação 2011-2020.

Parte-se do princípio que recursos financeiros não garantem uma educação de qualidade, mas sim, representam condição mínima, se com recursos não é possível afirmar que a educação pública atenderá o previsto nos textos comentados, sem recursos é certo que não atenderá.

Desta forma, a seguir, apresentam-se alguns apontamentos sobre o financiamento da educação.

### **Financiamento da Educação: Análise de Dados**

Conforme afirmado inicialmente o Brasil investe um baixo percentual do PIB em educação, mas não se pode desconsiderar o aumento que houve, se em

---

<sup>3</sup> Com redação alterada pela EC 59/2009.

<sup>4</sup> V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador; VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, lei 8.069/90).

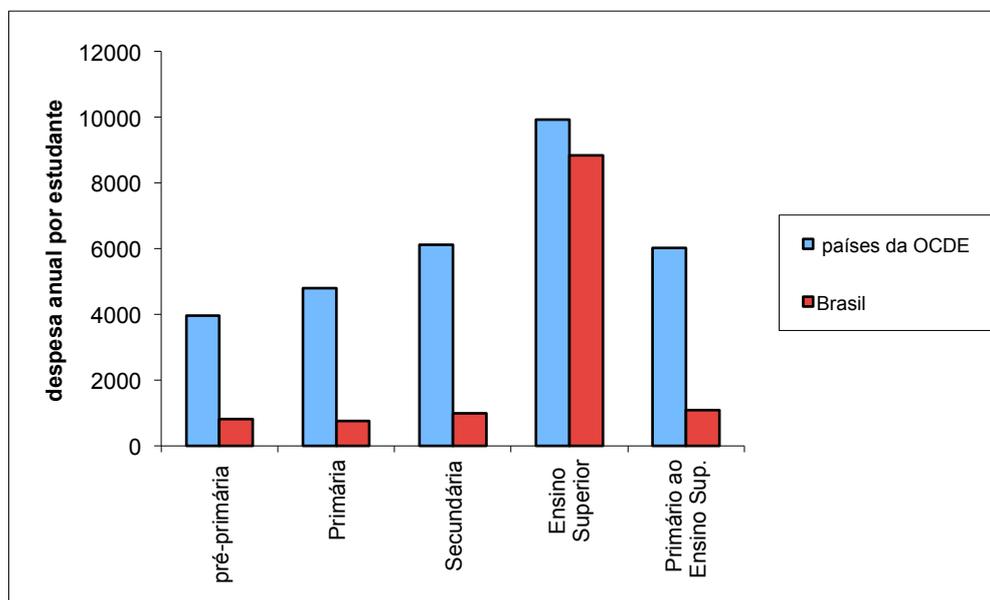
<sup>5</sup> Análise detalhada é apresentada em Rossinholi, M. 2010.

1995 representava 3,9% do PIB em 2001 havia se elevado para 4,3% e em 2008 4,7% do PIB, não obstante estudos demonstram que este percentual deveria ser próximo, no mínimo, a 7%.

O Plano Nacional de Educação – PNE – para o período de 2011-2020 tem como meta ampliar os Investimentos em Educação para 7% do PIB brasileiro, pois a Emenda Constitucional 59/09 incluiu no artigo 214 o inciso V que trata do estabelecimento de meta de percentual do PIB a ser investido em Educação.

Além do baixo investimento percentual na educação, é importante observar que historicamente o governo federal tem se comprometido muito mais com o ensino superior que com a educação básica.

Dados da OCDE de 2003 demonstram que o Estado brasileiro investia aproximadamente 90% por aluno comparativamente aos países desenvolvidos no Ensino Superior, sendo que na educação primária era apenas aproximadamente 16%, esta análise pode ser feita por meio do Gráfico 1:



**Gráfico 1:** Gasto comparativo por estudante ao ano nos diferentes níveis de Ensino, no Brasil e nos países da OCDE – 2003/04 – em euros

**Fonte:** OCDE 2006 – Elaboração própria

A estes dados corrobora a análise que o valor investido por aluno no Ensino Superior era aproximadamente 11,6 vezes maior que na Educação primária em 2003. Dado positivo é que em 2008 esta diferença havia se reduzido para aproximadamente 5,6 vezes.

Iniciou-se o tópico com aspectos negativos, mas alguns outros elementos são importantes de ser destacados para se discutir o financiamento da educação.

Desta forma, torna-se importante recuperar a redação inicial da Constituição Federal de 1988 bem como do ECA sobre o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito.

Na Constituição Federal de 1988 foi estabelecido que os Municípios e os Estados deveriam destinar para a educação, no mínimo, 25% de todos os impostos e transferências, 50% destes recursos obrigatoriamente deveriam ser aplicados no Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo. Ficando clara, assim, a prioridade ao Ensino Fundamental. União deveria destinar minimamente 18% de todos os impostos à Educação (Brasil, 2010).

A Emenda Constitucional n. 14 criou o FUNDEF cujo objetivo era o estabelecimento de recursos mínimos para o Ensino Fundamental, garantindo aos Estados e Distrito Federal, se não apresentassem condições de fazê-lo com recursos próprios, a complementação de recursos da União ao valor definido como mínimo necessário para o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade do ensino (Artigo 5º).

Com o passar do tempo, como a complementação da União foi se reduzindo, a Emenda Constitucional n. 53 ampliou o financiamento para a Educação Básica com a criação do FUNDEB, bem como estabeleceu que a partir do 4º ano de sua vigência a complementação da União deveria ser de 10%, mantendo que Estados que não atingissem o mínimo deveriam ter a complementação da União.

Posto isto, é possível analisar os valores mínimos estabelecidos por aluno e complementação da União neste período. Dados estes apresentados a seguir:

1998	2006	2011
Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco e Piauí.	Maranhão e Pará	Maranhão, Pará, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí

Quadro 1: Complementação da União por Estado 1998-2011 (anos selecionados)  
Fonte: leis estabelecendo complementação.

Ao analisar-se a participação da União com recursos, texto do Ministério da Educação, faz referência ao FUNDEB aumentar mais de 10 vezes os investimentos em educação básica pelo governo federal, isto é fato se considerar-se que no último ano do FUNDEF, 2006, a complementação da União foi de apenas 0,81% e que a partir de 2010 o texto do FUNDEB previu uma complementação de 10%.

Não se pode deixar de notar como a União foi negligenciando o Ensino Fundamental no período do FUNDEF e a importância do texto dado pela EC 53/06 ter estabelecido que os valores para complementação pela União fossem de R\$ 2.000.000.000,00 em 2007, R\$ 3.000.000.000,00 em 2008, R\$ 4.500.000.000,00 em 2009 e 10% do valor total dos recursos para complementação a partir de 2010. Com isto a complementação da União aumentou de 2 para 9 Estados.

<sup>6</sup>BRASIL, Ministério da Educação.

<sup>7</sup>Inciso VII do artigo 60 do ADCT.

Não se pode confundir a função prioritária de fornecimento do Ensino Fundamental e Educação Infantil pelos Municípios e do Ensino Fundamental e Médio pelos Estados, conforme art. 211 da Constituição Federal de 1988.

Importante, também, a análise do valor mínimo estabelecido por aluno, isto é, Estados que não atinjam este valor com os recursos próprios previstos, tem a complementação.

Tabela 1: Valores Mínimos do FUNDEF/FUNDEB por aluno ao ano -1998-2011\* (anos selecionados)

Ano	1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> séries	5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> séries	Ato
1998	315,00	315,00	Decreto n° 2.440, de 27.12.1997
2000	333,00	349,65	Decreto n° 3.326, de 31.12.1999
2002	418,00	438,90	Decreto n° 4.103, de 24.01.2002
2004	537,71	564,60	Decreto n° 4.966 de 30.01.2004
2006	682,60	716,73	Decreto n° 5.690, de 03.02.2006
2007	946,29	1040,92	Decreto n° 6091 de 24 de abril de 2007
2010	1414,85	1556,33	Portaria interministerial 1.227
2011	1.729,33	1.902,26	Portaria interministerial n. 477 de 28 de abril 2011

Fonte: MEC. (Elaboração própria)

\*A partir de 2005, com a diferenciação no valor para as escolas rurais, passou-se a 4 faixas, a série aqui apresentada contempla os valores por aluno nas escolas urbanas.

Mesmo considerando-se a inflação do período verifica-se um aumento significativo dos valores por aluno, esta é a análise otimista, por outro lado, sabe-se que este valor estabelecido de menos de R\$ 150,00 por mês, por aluno, é muito menor que o necessário para uma educação com qualidade.

Em estudo realizado em 2006 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP – na pesquisa “*Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica*” em que foram levantados os custos-aluno ano em escolas públicas de educação básica que, no entender do Inep ofereceram condições para a oferta de um ensino de qualidade, o valor destinado foi de aproximadamente R\$ 3.000,00 por aluno nas séries iniciais do Ensino Fundamental, portanto, quase o dobro do atual mínimo por aluno (Brasil, Inep, 2006)

Assim, entende-se que no aspecto comprometimento da União tem havido um aumento efetivo de sua participação, por meio da Emenda Constitucional 53/06, com vias a garantir o estabelecido no Texto Constitucional e também no ECA. Outro ponto a ser abordado foi a criação do piso salarial para o professor em 2008 pela lei 11.738 de 16 de julho de 2008 no valor de R\$ 950,00, em 2011 este valor é de R\$ 1.187,08.

Destaca-se a criação do piso salarial nacional não por acreditar que tal salário seja suficiente, mas sim por ter sido importante para muitos Estados no qual o piso apresentava-se abaixo do valor estabelecido. É claro que não se pode deixar de observar que tal salário tem afastado jovens da opção das carreiras de licenciaturas o que compromete um ensino de qualidade.

Ao se discutir qualidade remete-se a assunto não abordado por este artigo, mas que tem sido objeto de muitas pesquisas, o estabelecimento de avaliações nacionais como o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, a Prova Brasil aplicada da 4ª a 8ª série do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio na qual, estudantes respondem questões de português e matemática, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB – (subsidiando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB –) e Provinha Brasil, aplicada na 2ª série do Ensino Fundamental.

Os resultados destas avaliações contribuem, mas, devem ser, apenas algumas das dimensões a serem avaliadas, sendo necessário ainda avaliar a questão dos recursos, conforme apresentado, gestão escolar, relação de alunos por docente, relação entre alunos e escola, envolvimento com a comunidade e controle social dos recursos, dentre outros aspectos.

### **Efetividade do Direito à Educação no ECA**

Após estas discussões, apresentadas no tópico anterior, julga-se importante voltar à discussão do artigo 54 do ECA. Verifica-se que o texto constitucional caminhou favoravelmente ao comprometimento da União com a Educação Básica, corrigindo uma distorção histórica na qual a União sempre esteve comprometida com o Ensino Superior, isto em um país com inúmeras diferenças regionais, o que praticamente condenou a Educação Básica nos Estados com menos recursos ao “mínimo do mínimo”, lembrando ainda que a redução das desigualdades regionais apresenta-se como objetivo fundamental do Brasil na Constituição Federal de 1988.

Verificam-se também ganhos nos valores por aluno, no piso salarial docente e na complementação da União. Outro aspecto importante a ser discutido é a participação dos Conselhos, entende-se que com as regulamentações estabelecidas pelo FUNDEB o Conselho de acompanhamento bem como a Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade – CIFEBQ – houve avanço no acompanhamento pela sociedade.

No que se refere ao texto do ECA entende-se que o mesmo precisa contemplar o já previsto pela EC 59/09. Sobre a EC 59/09 e o acesso à educação Ximenes (2011) apresenta que:

Só 19% das crianças de zero a três anos tem oportunidade de freqüentar uma creche; 24% daquelas com idade entre quatro e cinco anos não encontra vagas em pré-escolas, mesmo sendo sua matrícula obrigatória por força da Emenda Constitucional nº 59/2009; mais de 1 milhão de crianças e adolescentes com

<sup>8</sup> A Lei 11.494 altera a composição dos Conselhos Feral, Estaduais e Municipais de acompanhamento do FUNDEB, ampliando a participação da sociedade em relação ao previsto anteriormente pela lei 9.424/96 para o FUNDEF, houve o aumento do número de participantes bem como de entidades e membros da sociedade.

<sup>9</sup> A Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 e Portaria 777 de 10 de agosto de 2009 criam a CIFEBQ composta por 5 representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, cinco representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e um representante do MEC, que tem entre suas atribuições o estabelecimento do fator de ponderação de recursos para cada etapa da educação básica.

idade entre 6 e 14 anos, adequada para o ensino fundamental, ainda se encontra fora das escolas, apesar do senso comum quanto à “universalização” do acesso a esta etapa; e, no ensino médio, além da exclusão escolar, temos enormes problemas quanto ao fluxo e permanência dos estudantes nas escolas, sem falar na pouca perspectiva de continuidade dos estudos em instituições de qualidade (Ximenes, 2011).

Aqui, defende-se que, pode-se falar em universalização do Ensino Fundamental, mas não do Ensino Médio e da Educação Infantil.

Sobre a questão da universalização também é importante analisar as metas apresentados no Plano Nacional de Educação – PNE – para 2011 a 2020:

**Meta 1:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de Educação Infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.

**Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos.

**Meta 3:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária (Brasil, 2011)

Verifica-se assim, o reconhecimento que não se conseguiu universalizar a educação infantil, pois a meta é atender até 50% de 0 a 3 anos em 2020 e universalizar, somente em 2016, de 4 a 5 anos.

Também se verifica a necessidade de universalização do ensino fundamental agora com 9 anos de duração e elevação da taxa líquida de matrícula no ensino médio de 85%, atualmente próxima a 50%.

Conforme apresentado anteriormente, propõe-se que os investimentos em educação sejam aumentados para 7% do PIB, mas não há demonstração de onde sairão estes recursos. Assim, o PNE é um importante elemento para conquista do já existente direito social à educação, mas não é uma garantia em si, é preciso explicitar de onde virão os recursos no orçamento federal, bem como se haverá ampliação das participações de Estados e Municípios.

O texto do PNE apresenta estratégias para se atingir às metas propostas, mas nestas estratégias a questão do financiamento não é abordada de forma clara e objetiva.

### **Exigibilidade e Proteção Judicial do Direito à Educação da Criança e do Adolescente.**

Após a análise de alguns aspectos bastante relevantes no tocante ao direito à educação para a criança e adolescente, torna-se imperioso analisar à exigibilidade e à proteção deste direito (Grimm, 2006, p.11-12).

As normas consagradoras de direitos sociais devem estar eivadas de exigibilidade e sanção (Campos, 1989, p. 18), não podendo ser consideradas como meras faculdades atribuídas ao administrador, ou mesmo, como meras normas programáticas, estando aptas a produzirem seus efeitos (Nunes Junior, 2009, p. 83-84).

Para Canotilho o problema dos direitos sociais ou direitos prestacionais está em 'levarmos a sério' o reconhecimento constitucional desses direitos, pois somente assim eles teriam a atenção que merecem (Canotilho, 2008, p. 51).

Observa-se nos comentários do autor, que os direitos sociais (e aí necessário lembrar-se do direito à educação, o qual mesmo sem estar mencionado faz parte do rol de direito sociais) devem ser levados a sério, e daí serem concretizados, pois "não podemos nos conformar com o *status quo*; nosso desafio é construir uma ordem constitucional que seja mais justa e livre em comparação àquela que nos foi legada" (Ackerman, 2006, p. 6).

Porém, a concretização dos direitos sociais é tema que atormentam muitos estudiosos tanto da ciência jurídica como de outras ciências, vez que o tema está intimamente ligado à questão democrática (Cunha Filho, 2007, p. 463).

A ideia de direitos sociais, ligada a ideário democrático, encontra respaldo no fato de que tais direitos (sociais) foram conquistados – inclusive por meio incessantes lutas políticas (Miranda, 2000, tomo IV, p. 21) – e não simplesmente doados pelo Estado.

A concretização dos direitos fundamentais representa um ideal almejado por todos, sendo que tal ideia está implícita na sua própria estrutura desses direitos, vez que não há como pensar neles sem que haja o comprometimento de toda a sociedade, e não apenas do Estado; afinal esses direitos não são dados ou oferecidos pelo Estado, mas representam conquistas políticas e sociais (Maliska, 2007, p. 553).

Portanto, o Estado é responsável pela concretização dos direitos sociais (Cappelletti, 1999, p. 41), mas não incumbe somente a ele esse dever, sendo também de responsabilidade de outros atores a sua concretização, a exemplo da sociedade e da família, como teremos oportunidade de analisar melhor no decorrer deste capítulo (Nunes Junior, 2009, p. 74).

Daí, a exigibilidade do direito à educação deve ser observada sob duas óticas: a) obrigações do Estado e b) obrigações de outros atores com responsabilidade quanto ao direito à educação.

### ***Obrigação do Estado quanto à efetividade do direito à educação***

Sob a vigência de um Estado social (onde o Estado se avulta menos e a Sociedade mais), há que se observar que ao Estado incumbe deveres quanto à efetividade dos direitos sociais (no Estado Social a restrição de direitos individuais é necessária, sempre que para efetivar o interesse coletivo), em especial para os fins deste estudo, quanto ao direito à educação (Díaz, 1989, p. 241).

No Estado Social, mais precisamente no século XX, o princípio da igualdade mereceu uma releitura, pois a intervenção Estatal nas relações econômicas foi bastante crescente nesse momento de modo a ensejar bastante preocupação com o respeito à igualdade material. Assim, com o passar do tempo,

---

<sup>10</sup> Interessante a expressão utilizada por Canotilho, vez que tal expressão remonta a importantíssimo trabalho de autoria de Ronald Dworkin, sob o título "Levando os direitos a sério", onde o autor tem a oportunidade de trabalhar uma concepção de direito no qual a força normativa dos princípios se mostra bastante importante em casos em que o próprio autor reconhece como difíceis, de modo a mitigar a cisão entre direito e moral (Dworkin, 2002).

os direitos inerentes às minorias e aos grupos vulneráveis mereceram maior atenção do Estado; as pessoas pobres tiveram a seu favor atuações mais positivas do Estado visando garantir-lhes maior dignidade, e daí a preocupação mais acentuada com a igualdade material, no sentido de que a esse pretexto não fossem alcançadas vantagens excessivas para alguns grupos ou pessoas (Sarmiento, 2010, p. 144; Sen, 2000, p. 183-187).

O poder público está vinculado aos direitos fundamentais, não somente com a realização desses direitos, mas também quanto a sua proteção contra quaisquer agressões ou ameaças que possam vir a sofrer, o que nas lições de Sarlet apresenta-se como uma “dupla eficácia vinculante dos direitos fundamentais” (Sarlet, 2007, p. 389; Abramovich, 2009, p. 5-6).

Quanto as obrigações do Estado em relação aos direitos fundamentais importante lembrar que tal responsabilidade se estende a toda a administração pública, “desde o legislador aos tribunais e à administração, desde os órgãos do Estado aos órgãos regionais e locais, desde os entes da administração central até as entidades públicas autônomas”, que modo que exista então uma “vinculação sem lacunas”, que abarque a administração pública como um todo (Canotilho, 2003, p. 439). Não há dúvidas quanto à vinculação imediata da administração pública aos direitos fundamentais, e que em face de leis específicas que os protejam deve (a administração) fazer uma interpretação no sentido de prestigiá-los, reconhecê-los e protegê-los.

Portanto, é possível observar que o Estado apresenta-se como ator primário na efetivação dos direitos sociais, encarregado do cumprir com as obrigações relativas a esses direitos, e ainda sendo responsável também pela fiscalização quanto ao seu cumprimento (Abramovich, 2009, p. 9).

Quanto aos instrumentos processuais existentes no ordenamento jurídico brasileiro, tem-se uma grande gama deles podem ser manuseados em defesa do direito à educação: mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular, ação civil pública dentre outros (Barroso, 2006, p. 119).

### **Considerações Finais**

Este artigo procurou abordar aspectos relacionados ao financiamento da educação e efetividade do texto previsto na lei 8.069, concluindo que houve avanços na execução do dever do Estado em relação à educação, mas que ainda há muito a ser feito.

A Educação é um direito social previsto na Constituição e demais legislações, sendo o ECA um importante elemento na busca pela garantia plena deste direito.

Por outro lado novos estudos se fazem necessários, acompanhando o novo Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020, que se apresenta no momento como um importante elemento político para defesa da educação, e explicitando de onde sairão os recursos para atingir as metas propostas, além da importância da verificação da qualidade do fornecimento da Educação Básica à população brasileira.

### **Bibliografia**

- ABRAMOVICH, Víctor - Christian COURTIS. "Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales" in COURTIS, Christian; SANTAMARÍA, Ramiro Ávila (ed.) *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito, V&W Gráficas, 2009. (pp. 3-30).
- ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Trad. Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.
- ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. *Ciência política, Estado e direito público: uma introdução ao direito público da contemporaneidade*. São Paulo, Verbatin, 2011.
- BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8º ed. atual. Rio de Janeiro, Renovar, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. 2º ed. São Paulo, Malheiros, 2003.
- Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Atualizada até a EC nº 67 de 22 de setembro de 2010. Brasília, DF, Senado, 2010.
- Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. (p. 027833).
- Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 – Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm) [08/09/2011]
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12407&Itemid=725](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=725). [12/09/2011].
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INEP. *Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (Relatório de Pesquisa)*. Inep, Brasília-DF, 2006.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação 2011-2020*. <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf> [12/09/2011].
- CAMPOS, Germán J. Bidart. *Teoría general de los derechos humanos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7º ed. Coimbra, Almedina, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. 1ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Trad. Carlos Alberto de Oliveira. Porto Alegre, Sergio Fabris Editor, 1999.
- CASTRO, J. A. "Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparação com alguns países da OCDE e América Latina". *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26 n. 92, Especial – out. 2005 (p. 841-858).
- CUNHA FILHO, Valter Fernandes da. "Estado, direito e economia: uma visão realista acerca dos dilemas da efetivação dos direitos sociais nas democracias contemporâneas". Em CLÊMERTON, Merlin Clève; SARLET,

- Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, ALEXANDRE Coutinho (Coord.). *Direitos Humanos e democracia*. Rio de Janeiro, Forense, 2007. (pp. 463-480).
- DÍAZ, José Ramón Cossío. *Estado social y derechos de prestación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- DOHRING, Karl. *Teoria do Estado*. Trad. Gustavo Castro Alves Araujo. Belo Horizonte, Del Rey, 2008.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo, Martins Fontes, 2002.
- GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.
- MALISKA, Marcos Augusto. "A concretização dos direitos fundamentais no Estado democrático de direito. Reflexões sobre a complexidade do tema e o papel da jurisdição constitucional". Em CLÊMERTON, Merlin Clève; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (Coord.). *Direitos Humanos e democracia*. Rio de Janeiro, Forense, 2007. (p. 547-558).
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais*. 3ª ed. rev. e atual. Coimbra, Coimbra Editora, 2000, tomo IV.
- NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade dos direitos sociais*. São Paulo, Editora Verbatim, 2009.
- ROSSINHOLI, M. *Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Brasília, Liber livro, 2010.
- XIMENES, S. B. *As contribuições do ECA à noção de direito à educação*. <http://www.promeninino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/aa4c0a48-d895-46c3-ab22-e30e60dc8967/Default.aspx> [19/09/2011].
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8ª ed. rev. e atual. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007.
- SARMENTO, Daniel. *Livres e iguais: estudos de direito constitucional*. 1ª ed., 2ª. tir. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2010.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

### **Dirceu Pereira Siqueira**

Pós-doutorando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal); Doutor e Mestre em Direito Constitucional pelo Centro de Pós-Graduação da ITE/Bauru – SP; Professor Permanente do Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas no Centro Universitário Cesumar (UniCesumar); Professor nos Cursos de Graduação em Direito no Centro Universitário de Araraquara - UNIARA e no Centro Universitário de Bebedouro - UNIFAFIBE; Advogado.

**Contato:** dpsiqueira@uol.com.br

### **Marisa Rossinholi**

Doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-

SP. Docente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília – UNIMAR.

**Recebido:** 10/06/2013  
**Aprovado:** 04/12/2013