

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

ANA LUIZA CRISPINO MÁCOLA

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: o arcabouço normativo e a efetividade da
educação básica no Brasil à luz da teoria de John Rawls

BELÉM – PA
2025

ANA LUIZA CRISPINO MÁCOLA

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: o arcabouço normativo e a efetividade da educação básica no Brasil à luz da teoria de John Rawls

Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Área de Concentração: Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho.

Belém – PA
2025

ANA LUIZA CRISPINO MÁCOLA

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: o arcabouço normativo e a efetividade da
educação básica no Brasil à luz da teoria de John Rawls

Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre
junto ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário do
Estado do Pará – CESUPA

Orientador: Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

Prof. Dr. Homero Lamarão Neto
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

Profa. Dra. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Belém/PA, 24 de fevereiro de 2025.

Avaliação: _____

Belém – PA
2025

*“Ensina a criança no caminho em
que deve andar, e, ainda quando
for velho, não se desviará dele”
Provérbios 22:6*

AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre em primeiro lugar, por me permitir alcançar desafios inimagináveis. Sem Ele, eu não seria nada e, ainda que fosse, não gostaria de ser.

Ao meu avô, Pedro Rosário Crispino (*in memoriam*), pelos ensinamentos e incentivo à leitura e pesquisa.

À minha mãe e maior incentivadora, Ana Rosa Bassalo Crispino, por todas as noites em claro lendo meus escritos, por nunca permitir que eu desistisse e por todos os outros momentos de muito amor, acolhimento e fortaleza.

À minha dindinha, Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes, pelo apoio incondicional, assistência, carinho, preocupação e disponibilidade.

Ao meu tio, Professor Doutor Nicolau Eládio Bassalo Crispino, por todo o incentivo desde os livros que me foram presenteados até as palavras de sabedoria e experiência.

Ao meu orientador, Professor Doutor José Claudio Monteiro de Brito Filho, minha profunda e sincera gratidão por sua dedicação, paciência e orientação ao longo da graduação e mestrado. Sua expertise e comprometimento foram fundamentais para minha trajetória acadêmica, aprimorando minha formação. Agradeço por acreditar no meu potencial. Sempre foi e sempre será uma honra tê-lo como orientador.

Ao Centro Universitário do Estado do Pará, minha instituição do coração, por me proporcionar uma formação de excelência através de professores extraordinários, cujos ensinamentos levarei para toda a vida, em especial ao Professor Doutor Homero Lamarão Neto por todo o impulso, confiança e oportunidade desde o momento em que o conheci.

À Professora Doutora Eliana Maria de Souza Franco Teixeira, inspiração como pessoa e pesquisadora, agradeço por toda direção, carinho e palavras de força e incentivo.

Aos meus amigos e companheiros de mestrado, João Gabriel Macêdo e Karen Peixoto, presentes preciosos em minha vida, que tantas vezes me deram forças quando eu não as encontrava mais.

À minha melhor amiga, Ádria Luyse do Amaral Martins, cuja amizade é sinônimo de força e constância, agradeço pelos momentos difíceis que se tornaram felizes, obrigada por transformar todos eles.

Ao meu amor, amigo, conselheiro e parceiro, Allan Diniz Klautau de Amorim Ferreira, por seu amparo e companheirismo, com você tudo é mais tranquilo, seguro, sincero e gentil.

No mais, à toda a minha família e amigos que, de alguma forma, fizeram parte dessa jornada, minha profunda consideração e gratidão.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo central analisar o direito fundamental à educação no Brasil à luz da teoria da justiça como equidade de John Rawls, considerando o arcabouço normativo brasileiro e a efetivação do acesso à educação básica no país. Nesse contexto, o trabalho busca responder ao seguinte problema de pesquisa: a partir da análise da educação no Brasil e com base na concepção de justiça rawlsiana, em que medida o acesso à educação básica é efetivado e reconhecido como um bem primário? Para atingir os fins almejados, a pesquisa examina o direito à educação, abordando sua proteção normativa e fundamentos teóricos, em seguida, aprofunda-se nos conceitos do liberalismo igualitário e da justiça distributiva, concedendo destaque à teoria rawlsiana. Na sequência, a investigação se concentra na viabilidade da efetivação do direito à educação básica no Brasil, analisando se as estruturas institucionais estão alinhadas aos princípios de justiça propostos por Rawls, especialmente em um cenário desafiador e marcado por desigualdades no país. A pesquisa, de caráter teórico e baseada no método dedutivo, utiliza a análise de discurso como recurso metodológico, o que permite uma compreensão que transcende o conteúdo explícito ao investigar impactos subjacentes e contextuais. A análise, quanto ao objeto de estudo, limita-se aos critérios normativos da educação básica. Além desse recorte metodológico, a pesquisa adota John Rawls como marco teórico, por sua teoria da justiça ser considerada a mais adequada e justa forma de distribuição de direitos entre os membros da sociedade, além de reconhecer a fundamentalidade dos direitos sociais e, portanto, a mais apta à proteção do direito à educação. Ao final, conclui-se que, embora o arcabouço normativo brasileiro esteja alinhado com a teoria rawlsiana, nota-se uma necessidade premente de aprimorar a aplicação prática das normas para que o acesso à educação básica seja efetivamente garantido a todos, principalmente aos menos favorecidos, promovendo a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Palavras-chave: Educação básica; Justiça como equidade; Direitos fundamentais; Desigualdades.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation is to analyze the fundamental right to education in Brazil in light of John Rawls' theory of justice as equity, considering the Brazilian normative framework and the implementation of access to basic education in the country. In this context, the work seeks to answer the following research problem: based on the analysis of education in Brazil and based on Rawls' conception of justice, to what extent is access to basic education implemented and recognized as a primary good? To achieve the desired goals, the research examines the right to education, addressing its normative protection and theoretical foundations, then delves into the concepts of egalitarian liberalism and distributive justice, highlighting Rawls' theory. Next, the investigation focuses on the feasibility of implementing the right to basic education in Brazil, analyzing whether the institutional structures are aligned with the principles of justice proposed by Rawls, especially in a challenging scenario marked by inequalities in the country. The research, which is theoretical in nature and based on the deductive method, uses discourse analysis as a methodological resource, which allows for an understanding that transcends the explicit content by investigating underlying and contextual impacts. The analysis, as to the object of study, is limited to the normative criteria of basic education. In addition to this methodological approach, the research adopts John Rawls as a theoretical framework, as his theory of justice is considered the most appropriate and fair way of distributing rights among members of society, in addition to recognizing the fundamentality of social rights and, therefore, the most suitable for protecting the right to education. In the end, it is concluded that, although the Brazilian normative framework is aligned with Rawlsian theory, there is an urgent need to improve the practical application of the standards so that access to basic education is effectively guaranteed to all, especially to the less favored, promoting the construction of a more just and egalitarian society.

Keywords: Basic education; Justice as equity; Fundamental rights; Inequalities.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CESUPA	Centro Universitário do Estado do Pará
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPNEs	Instâncias Permanentes de Negociação, Cooperação e Pactuação em cada Estado
IPNF	Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PNE	Plano Nacional da Educação
PPGD	Programa de Pós-graduação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de Analfabetismo Nacional e Grandes Regiões (2023).....	68
Tabela 2 – Proporção de pessoas que concluíram a educação básica obrigatória (2023).....	69
Tabela 3 – Número médio de anos de estudo (2023).....	70
Tabela 4 – Taxa de Escolarização (2023).....	72
Tabela 5 – Ideb dos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2023).....	74
Tabela 6 – Taxa de Escolarização Bruta e Líquida (2023).....	75
Tabela 7 – Taxa de Distorção Idade-Série (2023).....	76

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO	20
2.1	A proteção do direito fundamental à educação na Constituição brasileira.....	20
2.2	Lei nº 9.394, de 30 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).....	29
2.3	Lei nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)	32
2.4	A educação no plano internacional.....	36
3	O LIBERALISMO IGUALITÁRIO E A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA.....	43
3.1	Noções básicas do liberalismo igualitário e da justiça distributiva.....	43
3.2	A justiça como equidade de John Rawls e os princípios da justiça.....	51
3.3	A teoria de justiça de Rawls como concepção filosófica adequada para fundamentar e garantir o direito à educação	62
4	O CONJUNTO NORMATIVO, A REALIDADE PRÁTICA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL COM BASE NA PERSPECTIVA RAWLSIANA	65
4.1	A realidade brasileira: a avaliação segundo o IBGE e a divisão regional do país ...	65
4.2	Desigualdades regionais: o cenário nacional e as grandes regiões	68
4.3	A compatibilidade da teoria rawlsiana com o direito à educação no Brasil.....	78
5	CONCLUSÃO.....	81
	REFERÊNCIAS.....	84

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 adota o Estado Democrático de Direito (art. 1º), nos moldes das democracias liberais, e elenca vários direitos sociais (art. 6º). Esses direitos, inseridos no rol dos direitos fundamentais, são provenientes da luta de grupos sociais, ao longo da história, pelo reconhecimento de suas necessidades mais básicas e fundamentais.

O objetivo primordial dessa estrutura normativa é, sem dúvidas, a proteção e a promoção do princípio-matriz da ordem jurídica brasileira: a dignidade da pessoa humana, a qual, como valor fundamental, deve nortear toda a atuação estatal.

Ao longo da história, o princípio da dignidade da pessoa humana foi amplamente reconhecido como fundamento dos Direitos Humanos. Logo, considerando-o como base da construção de qualquer pensamento sobre esses direitos, o princípio-matriz deve ser contemplado, respeitado e cumprido a todo momento.

Nessa perspectiva, é com razão que Brito Filho (2018, p. 43) trata a dignidade da pessoa humana como o alicerce dos Direitos Humanos, ao sustentar que tanto a concepção de Direitos Humanos quanto a definição dos direitos que vão compor esse conjunto, são em decorrência dela, da dignidade.

Outra questão que envolve a dignidade humana é sua definição, pelo que, embora existam diversas opiniões a respeito do conceito desse princípio, a maioria dos autores tende a concordar que não é tão simples resumir em palavras o significado de dignidade da pessoa humana. Como observa Brito Filho (2018, p. 45), parece mais fácil identificar o que atenta contra a dignidade do que defini-la em si mesma.

A temática da dignidade da pessoa humana é fundamental e de grande relevância, razão pela qual é abordada de forma aprofundada na análise do reconhecimento da educação como um direito fundamental social, uma vez que a dignidade humana constitui o alicerce fundamental de todos os direitos.

Por enquanto, o importante é associá-la ao ser humano e estabelecer que, onde não forem garantidas as condições mínimas para uma existência digna, e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana (Sarlet, 2024, p. 63).

Nessa oportunidade, é oportuno abordar o conceito de Justiça Distributiva. Conforme esclarecido por Brito Filho (2021, p. 17), ao discutir-se as teorias ou concepções de justiça, está-se referindo a uma ideia específica de justiça, comumente conhecida como justiça

distributiva, compreendida como a maneira mais adequada e justa de distribuição de direitos entre os integrantes de uma determinada sociedade.

As teorias da justiça oferecem uma contribuição essencial à análise focada na garantia dos direitos sociais fundamentais, no entanto, não se pode negar que a maneira ideal – ou a melhor – em distribuir direitos e liberdades, em uma sociedade, continua aparecendo como uma questão polêmica e de difícil resposta na Filosofia Política. Isso acontece devido a diversidade de concepções de justiça distributiva, cada uma com o seu próprio modo de distribuição de direitos.

No entanto, para este trabalho, não há dúvidas nem questões polêmicas de difícil resposta quanto à melhor e mais adequada concepção de justiça, pois, como será exposto mais adiante, a teoria de justiça como equidade, de Rawls, é plenamente suficiente, apropriada e pertinente em meio a discussão referente à distribuição de direitos fundamentais sociais.

Em sua obra *Uma teoria da justiça* (2016), Rawls não apenas reforça a noção de que certos direitos são garantidos a todos, independentemente de seu mérito moral, mas também introduz o ideal político da igualdade na distribuição de direitos.

Desse modo, esses direitos que Rawls (2016) denomina de renda e riqueza podem ser, facilmente, compreendidos enquanto direitos de igualdade, como saúde, trabalho, moradia e, o objeto central deste trabalho, a educação. O autor desenvolve essa abordagem, concebendo a distribuição de direitos a partir de dois princípios de justiça: o princípio das liberdades iguais e o princípio da diferença.

Além disso, Rawls (2016, p. 490) vincula os princípios de justiça a alguns bens, identificados como primários, de modo que, quando faz a distinção entre o que denomina de teorias do bem, salienta que na sua concepção de justiça como equidade, o conceito de justo antecede o de bem.

Para o autor, indivíduos racionais sempre necessitam de alguns bens que devem ser compreendidos como básicos e/ou fundamentais, independente de qual seja o plano de vida de cada um (Rawls, 2016, p. 490-491).

No Brasil, com o objetivo de preservar a dignidade humana e garantir uma distribuição justa de recursos à sociedade, o legislador incorporou o direito à educação na Constituição (1988), nos artigos 6º e 205 a 214, reconhecendo sua fundamentalidade em virtude desse amparo constitucional, ainda que não somente por ela, mas suficientemente conferido por ela.

Embora a posição de direito fundamental deste bem jurídico demande maior atenção e primazia por parte dos agentes públicos encarregados da questão, uma vez que, indiscutivelmente, sua constitucionalização lhe confere maior importância, ainda assim, no

contexto brasileiro, o desafio do acesso à educação pública surge como resultado da marcante exclusão social enfrentada pela sociedade.

A situação atual do Brasil, em relação ao analfabetismo e à escolaridade, apresenta avanços e desafios, enquanto os avanços se referem à melhora dos dados preocupantes do país como um todo, os desafios são referentes às desigualdades dentro do próprio país. Com relação a isso, vale destacar que um dos objetivos fundamentais do país constitui em “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, inciso III da CF/1988).

O Brasil dispõe de um amplo sistema educacional que engloba desde a educação infantil até o ensino superior. Contudo, apesar dos investimentos realizados ao longo dos anos, o país ainda enfrenta desafios significativos no campo educacional, como baixa qualidade, desigualdade no acesso e diferenças regionais marcantes.

Em meio às inúmeras pesquisas conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – principal provedor de dados e informações do País – destaca-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE, 2024b), que revela o panorama nacional e regional em relação ao analfabetismo.

Em 2023, segundo a PNAD Contínua (IBGE, 2024b), a taxa de analfabetismo reflete as desigualdades entre as Grandes Regiões, quando as regiões Nordeste e Norte apresentam taxas elevadas (11,2% e 6,4%), frente ao Centro-Sul do País, onde as taxas aparecem bem mais baixas, com indicadores em 2,9%, 2,8% e 3,7%.

Diante dessa realidade e da necessidade de impulsionar avanços na educação no Brasil, o Plano Nacional da Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25.06.2014, tem como objetivo estabelecer metas, estratégias e diretrizes para a política educacional do país. Entre suas determinações, destaca-se a redução da taxa de analfabetismo para 6,5% em 2015 e a erradicação completa desse índice até o término da vigência do Plano, em 2024 (IBGE, 2024b).

Quanto à escolarização, a proporção de pessoas com 25 anos ou mais que concluíram a educação básica obrigatória – as que concluíram ao menos o ensino médio – apresentou um crescimento contínuo, atingindo 54,5% em 2023. Felizmente, o percentual de pessoas com ensino médio completo aumentou de 29,9% em 2022 para 30,6% em 2023 (IBGE, 2024b).

Por outro lado, entre aqueles que não concluíram a educação básica, 6,0% não possuíam qualquer instrução, 27,1% tinham o ensino fundamental incompleto, 7,5% haviam completado o ensino fundamental e 5,0% possuíam ensino médio incompleto (IBGE, 2024b).

Além disso, observa-se uma significativa variação na frequência escolar. Como exemplo dentro da educação básica, ressalta-se a educação infantil que, a frequência das

crianças de até 1 ano de idade nas escolas ou em creches, em 2023, apresentou grandes divergências entre as grandes regiões do país. Enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentaram os menores indicadores em 2023 (4,2% e 5,9%), a realidade das demais regiões aparece totalmente diferente: Sul (25,9%), Sudeste (24,3%) e Centro-Oeste (15,0%) (IBGE, 2024b).

Esses dados mostram que, embora o Brasil tenha feito progressos na redução do analfabetismo e no aumento da escolarização, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar a igualdade educacional entre todas as regiões e grupos sociais.

As grandes desigualdades regionais e sociais, taxas de analfabetismo e disparidades no acesso e na qualidade da educação refletem uma realidade marcada por profundas inequidades sociais. Enquanto as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam indicadores educacionais mais favoráveis, as regiões Norte e Nordeste enfrentam maiores dificuldades, evidenciando a perpetuação de desigualdades históricas.

De acordo com os dados estatísticos do IBGE, PNAD Contínua, Censo Escolar e outros indicadores relevantes à temática, nota-se avanços em algumas áreas como a universalização do ensino fundamental e melhorias na escolarização infantil, mas também mostram que o Brasil permanece distante das metas estabelecidas pelo PNE, especialmente no que diz respeito ao ensino médio.

Nessa perspectiva, ressalta-se que a análise se concentrará em indicadores educacionais para demonstrar a persistência das desigualdades regionais no Brasil, com as regiões Norte e Nordeste apresentando os índices mais desfavoráveis em diversas dimensões da educação básica. Essas regiões registram menores índices de escolarização, enfrentam maiores dificuldades na disponibilização de vagas para a educação infantil e apresentam elevados índices de distorção idade-série, evidenciando a predominância de atrasos escolares.

Essas desigualdades são agravadas por fatores estruturais, como a precariedade da infraestrutura educacional e as barreiras socioeconômicas, que restringem tanto o acesso quanto a permanência na escola. Por isso, embora tenham sido registrados avanços na ampliação do acesso à educação básica, essas melhorias não resultaram em uma distribuição equitativa, especialmente nas áreas mais vulneráveis.

Nesse sentido, nota-se que a persistência dessas desigualdades regionais e sociais revela uma preocupante ausência de infraestrutura adequada e/ou políticas públicas eficientes, impactando diretamente na efetivação dos direitos sociais, os quais, fundamentais para assegurar uma vida digna, dependem de certas condições mínimas para a sua efetivação.

Sem a garantia desses direitos, como por exemplo o acesso à educação básica de qualidade (objeto central deste trabalho), as disparidades socioeconômicas tendem a se perpetuar, evidenciando a necessidade de políticas que promovam a inclusão e a equidade em todas as regiões do país.

Em matéria de políticas públicas, no Brasil, a política educacional se diferencia de outras áreas sociais por sua gestão descentralizada, com responsabilidades compartilhadas entre estados, municípios e o governo federal. Enquanto a saúde e a assistência social possuem sistemas unificados, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a educação permite variações locais na aplicação das diretrizes gerais estabelecidas por normas como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), não havendo uma padronização ou integração observadas nas políticas de saúde e assistência social, por exemplo.

A propósito, é inquestionável que os direitos sociais compõem o rol dos direitos fundamentais e, portanto, apresentam conteúdo diretamente ligado ao princípio da dignidade, pois sem eles não há condições de vida digna. Logo, identificados como uma garantia de vida melhor ao ser humano, são caracterizados como posições jurídicas essenciais a todas as pessoas, sem exceção.

Contudo, ainda que o direito básico e fundamental do acesso à educação seja notadamente amparado, tanto pela legislação constitucional e infraconstitucional brasileira quanto por diversos tratados internacionais que asseguram esse direito e sua concretização, na realidade, continua sendo motivo de preocupação, o que instiga os pesquisadores a, cada vez mais, explorar e escrever sobre o tema.

É fato que o direito à educação é fundamental para o desenvolvimento individual e social de uma nação, sendo reconhecido como um dos pilares de uma sociedade mais justa e igualitária. No contexto brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, regulamenta esse direito, estabelecendo normas e diretrizes para a estruturação da educação no país.

Assim, tendo em vista a importância da garantia ao acesso à educação de qualidade a todos os brasileiros, a LDB estabelece os princípios norteadores da educação nacional, como a igualdade de condições ao acesso e permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a pluralidade de ideias e concepções pedagógicas, entre outros.

Diante disso, a presente investigação visa responder ao seguinte problema de pesquisa: a partir da análise da educação no Brasil e com base na concepção de justiça rawlsiana, em que medida o acesso à educação básica é efetivado e reconhecido como um bem primário?

Esta pesquisa, portanto, tem como objetivo central analisar o direito fundamental à educação no Brasil, sob a perspectiva da teoria da justiça como equidade de John Rawls, considerando o arcabouço normativo brasileiro e a efetivação do acesso à educação básica no país.

Os objetivos específicos incluem o reconhecimento da educação como um direito fundamental social, abordando-a amplamente, desde sua proteção constitucional e infraconstitucional, com base na CF, LDB, PNE entre outros, até sua dimensão internacional, considerando tratados e convenções dos quais o Brasil é signatário.

Em seguida, avaliando as noções básicas do liberalismo igualitário e da justiça distributiva, propõe-se esclarecer e demonstrar a teoria rawlsiana como a concepção de justiça que melhor desenvolve os direitos fundamentais sociais, ao promover a igualdade de oportunidades e beneficiar os menos favorecidos.

Para então, assim, avaliar a realidade brasileira e a efetivação do direito à educação básica, em consonância com os princípios de justiça propostos por Rawls, especialmente diante dos desafios que revelam significativas disparidades regionais, tendo em vista os índices educacionais de cada região.

Para uma contextualização apropriada do tema, realizou-se pesquisas tanto no âmbito interno do programa (PPGD/CESUPA) quanto em artigos científicos externos, identificando-se um conjunto significativo de estudos que abordam o tema de maneira ampla, que consideram também a educação como um direito social fundamental.

Embora o entendimento majoritário sobre a educação como direito fundamental seja amplamente consensual, com referências à CF (1988) e à LDB, a linha de pesquisa adotada pela maioria dos trabalhos analisados diverge significativamente da que segue esta dissertação.

Com efeito, é importante destacar a linha de pesquisa utilizada na discussão sobre a educação, pois raramente a teoria da justiça como equidade de Rawls é utilizada como fundamento quando, na verdade, essa teoria oferece suporte teórico robusto, justificativa sólida e uma base suficientemente adequada para o direito à educação básica.

E é, exatamente, neste aspecto que este trabalho se destaca em relevância, ao defender a aplicação da teoria rawlsiana como o fundamento e a concepção político-filosófica mais adequada à distribuição dos direitos fundamentais sociais. Essa abordagem justifica uma concepção capaz de atender de maneira satisfatória a todos os que dela necessitam.

Para atingir os fins almejados, a presente pesquisa é estruturada em cinco seções, sendo a primeira e a última, respectivamente, introdução e conclusão. A segunda seção é dedicada à proteção do direito à educação, onde, após demonstrar a relação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais sociais, realiza-se uma análise das normas constitucional, destacando os dispositivos que asseguram esse direito fundamental, e infraconstitucional, examinando a LDB e o Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024), concedendo o devido destaque às suas diretrizes, metas e estratégias para a garantia da educação de qualidade para todos. Além disso, a seção também explora a dimensão internacional da educação, considerando tratados e convenções em que o Brasil é signatário, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Protocolo de São Salvador.

Na sequência, o estudo da terceira seção, aprofunda-se nas noções básicas do liberalismo igualitário e da justiça distributiva, discutindo a forma pela qual as concepções teóricas sustentam a possibilidade de efetivação do direito à educação básica. Nesse cenário, a teoria de justiça como equidade de Rawls é apresentada com detalhes, dando ênfase aos seus princípios de justiça, identificando-a como a mais justa e equitativa forma de distribuição de direitos sociais na sociedade, além de oferecer um fundamento adequado para garantir o direito à educação, uma vez que promove a igualdade de oportunidades e o benefício aos menos favorecidos.

A quarta seção é projetada à relação entre o arcabouço normativo brasileiro, a realidade prática e a efetivação do direito à educação básica, sob o viés rawlsiano. Nessa perspectiva, considerando os desafios e desigualdades regionais, esta seção foca em avaliar os índices educacionais das grandes regiões. O objetivo é demonstrar que, embora uma análise geral do Brasil apresente uma perspectiva positiva, um exame mais detalhado revela um panorama desfavorável devido às significativas disparidade entre os estados brasileiros.

A metodologia que estrutura a presente pesquisa, caracteriza-se como análise de discurso, visto que a investigação incide em como o conteúdo é utilizado para o alcance de algum determinado efeito. Essa metodologia, segundo Vergara (2010), oferece ao leitor o objetivo de uma pesquisa que não descarta o conteúdo, logo, o que está sendo argumentado sobre um determinado tema vai além do que é dito ou escrito.

A análise de discurso compreende diversas abordagens, ao mesmo tempo que exige do pesquisador uma certa sensibilidade para a captação e interpretação de subjetividades implícitas em um discurso do que ou de quem está identificado como o objeto da pesquisa (Vergara, 2010).

Essa pesquisa adota, como abordagem para a investigação científica, o método dedutivo, o qual constitui uma ferramenta central no processo de construção do conhecimento

científico, uma vez que parte de premissas gerais para, então, chegar a conclusões específicas (Loureiro, 2018, p. 232-234).

A presente pesquisa se enquadra no tipo teórica ou básica, isso significa que o objetivo principal desta pesquisa é a produção de conhecimento e a elaboração de conceitos, sem um foco imediato na aplicação prática ou resolução de problemas específicos do cotidiano.

No que se refere ao objeto de estudo, é importante destacar que a análise incide sobre a educação básica, delimitando-se aos seus respectivos critérios normativos. Além desse recorte metodológico, utilizou-se John Rawls como marco teórico, por sua teoria da justiça ser considerada a mais adequada e justa forma de distribuição de direitos entre os membros da sociedade, além de reconhecer a fundamentalidade dos direitos sociais e, portanto, a melhor à proteção do direito à educação básica.

Ressalta-se que embora o trabalho se utilize, sobretudo, da teoria rawlsiana, a análise legislativa recai ao discurso do legislador, logo, a pesquisa propende para a metodologia da análise de discurso.

Assim sendo, confere-se como recurso metodológico àquele referente ao campo de pesquisa legislativa que, embora seja um campo vasto, contempla diversidade no âmbito da produção legislativa (Queiroz e Feferbaum, 2023, p. 129).

Inserido ao recurso metodológico da pesquisa legislativa, tem-se diferentes ramificações que afunilam, ainda mais, o caminho da pesquisa para o alcance dos propósitos almejados: como as pesquisas destinadas ao processo legislativo em si, ou aquelas voltadas às justificativas incentivadoras de uma lei e/ou evolução histórica de uma norma (Queiroz e Feferbaum, 2023, p. 129, 134-135).

Nessa perspectiva, considerando que o escopo deste trabalho norteia a relação entre normas e efetividade do direito, utiliza-se o recurso metodológico denominado *legislação comparada*, que carrega especificidades a fim de direcionar ainda mais a pesquisa, materializadas nos questionamentos *por que comparar, o que comparar e como comparar?* (Queiroz e Feferbaum, 2023, p. 139).

Sendo assim, a pretensão à comparação legislativa busca equilibrar e harmonizar aspectos regulatórios, utilizando-se do método estrutural, pois a análise é voltada para a estrutura jurídica relacionada à organização da atividade econômica (Queiroz e Feferbaum, 2023, p. 139).

Considerando que a *atividade econômica* aparece como um conceito geral, pode-se constatar que sua atribuição, nada mais é do que a de gerar riqueza, podendo ser mediante extração, transformação e, finalmente, distribuição de recursos, bens e serviços à sociedade,

incumbindo-se, portanto, na satisfação das necessidades humanas onde, em conjunto com a alimentação, segurança, saúde e outros, está a educação.

Além da relevância da discussão no tocante à educação, este estudo encontra correspondência com a linha de pesquisa *Direito, Políticas Públicas e Direitos Humanos* e com a área de concentração *Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional* do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* do CESUPA. A esse propósito, o trabalho integra a temática desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa *Teorias da Justiça e Violência Estrutural*, ativo na instituição desde 2016, contribuindo para o aprofundamento das discussões e produção acadêmica no âmbito das concepções de justiça e concretização de direitos fundamentais.

Ao lado disso, este grupo de pesquisa é voltado à compreensão mais ampla de violência, analisando não apenas a conduta humana, mas os demais fatores ligados à economia, política, mecanismos jurídicos e a plena garantia da utilização e proteção desses institutos, bem como das políticas públicas ligadas à efetivação de direitos fundamentais.

Assim, focada na formulação de conceitos e teorias, esta pesquisa busca estabelecer uma base sólida para futuras investigações e debates no campo do Direito e das Políticas Públicas, promovendo o avanço e o aprimoramento do reconhecimento da educação como um direito fundamental social e da aplicação das teorias da justiça nas práticas sociais, além de articular com os desafios contemporâneos enfrentados no Brasil.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

A educação ocupa um lugar central no desenvolvimento humano e na construção de sociedades justas e equitativas de tal modo que, reconhecida como um direito fundamental, é essencial para a promoção da dignidade da pessoa humana e para a realização plena de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

A conexão entre a liberdade individual e o desenvolvimento social transcende a mera relação constitutiva, por mais significativa que esta seja. As realizações positivas das pessoas são moldadas por uma combinação de oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições capacitadoras, como saúde de qualidade, educação básica, e o estímulo e aprimoramento de iniciativas (Sen, 2010, p. 13).

As disposições institucionais que oferecem essas oportunidades são, por sua vez, condicionadas pelo exercício das liberdades individuais, através da participação ativa na escolha social e na tomada de decisões públicas que impulsionam o avanço dessas oportunidades (Sen, 2010, p. 13-14).

Nesta seção, após um estudo introdutório do direito à educação, a análise se volta à abordagem normativa, examinando os principais instrumentos legais relacionados à educação nacional, como a Constituição da República Federativa do Brasil (CF) e a Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Além disso, é verificado o tratamento da educação no âmbito internacional, por meio da análise dos dispositivos legais essenciais que abordam esse direito.

2.1 A proteção do direito fundamental à educação na Constituição brasileira

Assim sendo, dando início ao estudo preliminar referente à educação, começa-se com os principais conceitos que estruturam e sustentam todo o pensamento desta dissertação.

A dignidade da pessoa humana é um dos pilares sobre os quais se baseia a concepção dos direitos fundamentais. A educação, ao fornecer as ferramentas necessárias para o desenvolvimento intelectual, emocional e social dos indivíduos, contribui diretamente para a valorização do ser humano. Ela promove a autonomia, a capacidade crítica e a participação ativa na vida comunitária e política, que são elementos indispensáveis para a construção de uma cidadania plena.

Dentre as funções exercidas pelo princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, destaca-se pela sua magnitude do fato de ser, simultaneamente, elemento que confere unidade de sentido e legitimidade a uma determinada ordem constitucional (Sarlet, 2024, p. 91).

Conforme Jorge Miranda (2014, p. 72), a relação jurídico-positiva entre os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana tem origem no Estado Social de Direito. Essa conexão se consolida, de forma mais rigorosa, com as Constituições e os principais textos internacionais elaborados após a Segunda Guerra Mundial.

Em vista ao caráter compromissário da Constituição, em geral, confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema de direitos fundamentais que, por sua vez, repousa na dignidade da pessoa humana, ou seja, na concepção que faz da pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado (Miranda, 2014, p. 73).

Além disso, o autor destaca que, de maneira direta e evidente, as liberdades e garantias pessoais, os direitos econômicos, sociais e culturais comuns, têm sua origem ética na dignidade da pessoa humana. Contudo, quase todos os outros direitos, mesmo quando projetados em instituições, remontam também à ideia de proteção e desenvolvimento do ser humano. Com isso o autor chama atenção à “copiosa extensão do elenco” e salienta que essa ampla gama de direitos não deve obscurecer o referencial central (Miranda, 2014, p. 73).

Assim, embora a dignidade preexista ao direito, é certo que o seu reconhecimento e proteção pela ordem jurídica são requisitos indispensáveis para que esta possa ser considerada legítima (Sarlet, 2024, p. 92).

Por essa razão, faz todo sentido considerar a dignidade da pessoa humana como critério para avaliar a legitimidade essencial de uma ordem jurídico-constitucional específica, pois ela está relacionada aos fundamentos, objetivos e à razão de existir o poder estatal (Sarlet, 2024, p. 92).

Nesse sentido, conforme argumenta Dias (2016, p. 147), "a dignidade da pessoa humana se impõe como uma base estrutural sobre a qual os sistemas jurídicos modernos são construídos". Assim, a garantia dos direitos fundamentais assegura a proteção da dignidade humana.

Segundo Sarlet (2024, p. 93), caso seja considerada a possibilidade de discussão quanto à afirmação de que todos os direitos e garantias fundamentais encontram seu fundamento direto, imediato e igual na dignidade da pessoa humana, então é possível validar a existência de uma relação forte entre os direitos e garantias fundamentais com a dignidade da pessoa humana.

Dito isso, os direitos fundamentais e humanos podem ser reconduzidos, de alguma forma, à noção de dignidade da pessoa humana, pois todos os direitos estão vinculados à proteção e ao desenvolvimento de todas as pessoas (Sarlet, 2024, p. 93).

Os direitos fundamentais representam, portanto, garantias essenciais instituídas para assegurar uma vida digna a todos os seres humanos, ocupando, ainda, posições jurídicas fundamentais que refletem a dignidade inerente a cada pessoa.

Além do mais, o legislador reconheceu a fundamentalidade do rol do art. 6º da Constituição, consagrando efetivamente os direitos sociais como direitos fundamentais, de modo que, atribuindo-lhes uma importância especial, conferiu aplicabilidade imediata aos demais direitos previstos no Título II da CF (Brasil, 1988).

O reconhecimento da fundamentalidade dos direitos sociais, implica à obrigação do Estado em garantir benefícios que atendam às necessidades básicas dos cidadãos, mediante políticas públicas ajustadas às necessidades individuais. Em outras palavras, isso configura o dever do Estado na promoção da dignidade, assegurando recursos que permitam que a sociedade, como um todo, possa desenvolver seus projetos de vida.

Sarlet (2024) acentua que as normas constitucionais definidoras dos direitos sociais são dotadas de aplicabilidade imediata e apresentam uma dimensão economicamente relevante, na medida em que os direitos prestacionais têm, por objeto, prestações estatais vinculadas diretamente à destinação, distribuição e redistribuição, assim como, à criação de bens materiais.

Ademais, a legislação detalha como o direito à educação deve ser garantido, abarcando uma série de elementos que envolvem sua efetivação, tais como: princípios, objetivos, obrigações de cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) à garantia desse direito e organização educacional brasileira (dividida em níveis e modalidades de ensino), além da previsão de um sistema específico de financiamento que inclui a vinculação constitucional de receitas orçamentárias.

Segundo Scaff e Pinto (2016, p. 437), a interpretação do direito à educação como um direito fundamental resulta, entre suas principais consequências, na possibilidade de o cidadão exigir do Estado a sua efetivação. A inovação introduzida pela Constituição da República de 1988 reside na permissão para que o indivíduo ou a coletividade exerça esse direito por meio da via judicial, ou seja, através do Poder Judiciário.

Corroborando esse entendimento, Silva (2007), sustenta que a declaração da educação como direito fundamental social no art. 6º da Constituição brasileira, aliada à declaração da educação como direito de todos e dever do Estado no art. 205, criou uma situação jurídica subjetiva, em que o Estado tem a obrigação inescusável de prestar o serviço público essencial da educação a todos os cidadãos, podendo até mesmo ser demandado judicialmente para efetivar seu dever.

Nesse contexto, a educação deve ser considerada um verdadeiro direito público subjetivo. Esse conceito, de grande relevância jurídica, surgiu no Estado liberal burguês, com a afirmação dos direitos individuais, permitindo ao cidadão reivindicar judicialmente direitos consagrados nos documentos legais. Em outras palavras, possibilitou que a norma geral e abstrata de um ordenamento jurídico fosse convertida em um direito específico para o indivíduo, acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo) (Duarte, 2004, p. 113).

A construção desse conceito foi fruto de um processo de limitação do poder estatal, estando fortemente relacionada com a garantia dos direitos civis e políticos da humanidade, o que ensejava por parte do Estado um dever de não fazer, de não desrespeitos aos direitos individuais e de não intervenção na esfera de liberdade do indivíduo (Scaff e Pinto, 2016, p. 427).

Segundo Duarte (2004), com a afirmação do Estado social, porém, a configuração tradicional do conceito de direito público subjetivo se transformou, passando a englobar também a possibilidade de se exigir do Estado um comportamento ativo, interventor, de concretização dos direitos sociais e de realização de políticas públicas.

Além disso, ressalta-se que a educação, para além de um direito fundamental e de direito público subjetivo, é caracterizada como um direito de natureza social. Para Duarte (2007, p. 697), ao destacar o referido caráter social do direito fundamental à educação, salienta que esse direito tem “uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais”.

De fato, esse direito possui uma dimensão coletiva indiscutível, especialmente porque, conforme descrito por Monteiro (2003, p. 768), “na educação está em jogo o bem comum”. De maneira equivalente, Duarte (2004) destaca que a concretização a contento dos direitos educacionais acarreta benefícios não apenas aos estudantes e alunos, uma vez que, indiretamente, facilita e fomenta o desenvolvimento social e cultural de toda a coletividade.

A declaração do direito à educação como um direito fundamental de natureza social possui uma consequência crucial. Através dela, pode-se reconhecer que, embora o direito à educação possa ser efetivado e exigido judicialmente de forma individual, sua plena realização ocorrerá mediante implementação de políticas públicas. Conforme Duarte (2004, p. 710), isso implica dizer que a concretização do direito não se restringe à sua dimensão meramente individual, mas inclui a execução de prestações positivas de natureza diversa por parte do poder público, em um processo que se desenvolve ao longo do tempo.

Para além disso, é importante destacar que o direito fundamental social à educação não se refere apenas ao direito fundamental à matrícula do cidadão, em um estabelecimento de ensino, ou mesmo ao direito da coletividade a uma política pública que se restrinja à dimensão do acesso à educação. Como afirma Tavares (2010, p. 781), “o dever estatal quanto ao direito fundamental à educação está longe de se esgotar no mero oferecimento de acesso”.

Logo, o mero acesso à vaga em uma instituição de ensino não é suficiente para garantir plenamente a dignidade do ser humano, tampouco o desenvolvimento da pessoa e, menos ainda seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação ao trabalho (art. 205 da CF/1988).

É essencial que se garanta, entre outros aspectos, a igualdade de condições ao acesso e permanência na escola, a valorização dos profissionais da educação escolar e a garantia de padrão de qualidade (art. 206, incisos I, V e VII), compreendidos como integrantes da própria ideia de fundamentalidade do direito à educação.

Ademais, como afirma Teixeira (1969, p. 220) “a democracia não pode existir sem educação para todos e cada um, pois importa em transformar, não alguns homens, mas todos”. Todas as formas de sociedade precisam de alguma educação, mas só a democracia precisa de educação *para todos* e na maior quantidade possível.

Considerando a análise preliminar do direito à educação, é evidente que, para aprofundar a compreensão da relação entre educação e direitos fundamentais, é necessário examinar a educação sob a perspectiva normativa, envolvendo a análise detalhada da regulamentação jurídica e das garantias práticas associadas a esse direito.

O conteúdo do direito fundamental à educação, nas palavras de Tavares (2022, p. 1.618), significa, primeiramente, o direito de igual acesso à educação, que deve ser concedido a todos, notadamente para os níveis mais basilares do ensino. Logo, o conhecimento básico e capacitações devem ser oferecidos de forma regular e organizada, destinando-se ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo ao exercício efetivo da cidadania e sua qualificação para o mercado de trabalho.

O autor destaca que, em decorrência da determinação constitucional expressa (art. 208, §1º da CF) “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, o ensino obrigatório gratuito é o primeiro mínimo existencial relacionado à educação (Tavares, 2022, p. 1.618).

O *mínimo existencial*, uma expressão correntemente utilizada na doutrina e jurisprudência, é um direito de acesso às condições básicas de existência humana digna, o qual representa as necessidades humanas básicas e essenciais. Essa terminologia foi consagrada na

Alemanha e irradiou para a doutrina pátria, sendo atualmente utilizada em larga escala pelo direito brasileiro (Farias, 2015, p. 112).

Em outras áreas do conhecimento, sobretudo na Sociologia, prefere-se utilizar o termo *mínimo social*, que, inclusive, foi expressão escolhida pela Lei Federal nº 8.742/93, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e adotada por renomados pensadores como Rawls e Habermas. Em suma, a expressão *mínimo existencial* carece de uma definição precisa e homogênea, embora a noção de mínimos sociais seja atualmente bastante diversificada (Farias, 2015, p. 113).

Desse modo, tendo em vista que o mínimo existencial não apenas resguarda a dignidade humana, mas também é essencial ao pleno desenvolvimento do indivíduo, observa-se sua estreita relação com os direitos de segunda dimensão: os direitos econômicos, sociais e culturais. Por isso, os defensores da atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais argumentam que sua efetividade é indispensável para a garantia da dignidade humana, razão pela qual devem ser objeto de apreciação judicial.

No Brasil, as primeiras reflexões sobre o tema foram apresentadas pelo jurista Torres (1989), em sua obra intitulada “o mínimo existencial e os direitos fundamentais”. Para o autor, embora o mínimo existencial não possua previsão constitucional própria, sua definição está atrelada à ideia de liberdade. Torres (1989, p. 1) enfatiza, ainda, que “há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas”, evidenciando sua natureza inalienável e seu papel essencial para a garantia da dignidade humana.

É válido ressaltar – como foi descrito no início da seção 2 – a importância da educação na construção de sociedades justas e equitativas. Nesse aspecto, Martins (2022, p. 2.472), defende que a educação pública de qualidade pode se converter em um instrumento de redução das desigualdades e das discriminações, possibilitando uma aproximação pacífica entre os povos, além de capacitar o indivíduo para reivindicar seus direitos e participar politicamente dos destinos da comunidade, influenciando, assim, na melhoria de vida de outrem e de si mesmo.

Isso ocorre devido o autor, em seu livro *Direitos Sociais em Tempos de Crise Econômica*, defender que há alguns “mínimos dos mínimos existenciais”, ou seja, alguns direitos que devem ser cumpridos pelo Estado imediatamente, antes de quaisquer outros direitos. Dentre eles, houve destaque à educação pública e gratuita de qualidade (Martins, 2022, p. 2.472).

Tomando por base a relevância do direito à educação, para a concretização dos valores tutelados pela Constituição da República (1988), e para a construção do patamar mínimo de dignidade aos cidadãos, ela detalhou o âmbito de proteção deste bem em seus arts. 205 a 214.

Às vistas disso, ressalta-se que o direito à educação, além de referenciado no artigo 6º como direito social, está previsto no Capítulo III, Seção I da CF/1988, a começar pelo art. 205, caput, com a seguinte redação:

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.

Na sequência, o constituinte segue sustentando as diretrizes desse direito, ao determinar os princípios que regem a educação, condicionando o modo como o ensino será ministrado.

Esses princípios, previstos nos incisos do art. 206 da CF/1988 além de compatíveis com os direitos e garantias fundamentais do art. 5º, como a igualdade, liberdade e o pluralismo (incisos I, II e III do art. 206), também incluem a gratuidade do ensino público, a valorização dos profissionais da educação escolar, a gestão democrática do ensino público, a garantia do padrão de qualidade, o piso salarial nacional aos profissionais da educação escolar pública e, por fim, a garantia do direito à educação e aprendizagem ao longo da vida (incisos de IV a IX, respectivamente).

Embora esses princípios estejam estabelecidos e firmados constitucionalmente, fornecendo uma base sólida, a atuação efetiva do Estado é crucial para a concretização do direito à educação, visto que a garantia de sua implementação depende de ações governamentais sistemáticas e bem direcionadas.

Barroso (2005) sustenta que a efetividade da Constituição depende, necessariamente, da vontade política, ou seja, da determinação concreta dos representantes da população em efetivar as normas constitucionais. Além disso, exige o exercício consciente da cidadania, que demanda do indivíduo o uso da articulação política e de medidas judiciais para concretizar os valores objetivos e direitos subjetivos constitucionais, dentre os quais a educação se destaca, como um bem jurídico que promove a dignidade individual e opera como um meio eficaz para reduzir a desigualdade social, um dos objetivos expressos na Constituição brasileira de 1988.

Sendo assim, como mencionado acima, o reconhecimento da fundamentalidade do artigo 6º pela Constituição da República de 1988 impõe ao Estado a obrigação de garantir o atendimento integral às necessidades de todos os indivíduos, promovendo a dignidade e

assegurando uma assistência material que amplie as liberdades individuais, possibilitando o desenvolvimento pleno de seus projetos de vida.

Por ser o único capaz de assumir essa responsabilidade com a devida eficácia, em tarefa que é de grande magnitude, o Estado deve assegurar não apenas a criação e a manutenção de políticas públicas capazes de produzir o efeito desejado, mas também monitorar e avaliar constantemente a qualidade do ensino, a igualdade de acesso etc. Cabe ressaltar que essa prerrogativa não invalida o ensino privado, apenas impõe tarefa primordial ao Estado em garantir que a educação pública atenda adequadamente aos cidadãos, funcionando como uma base sólida para a oferta educacional em todo o país.

Com efeito, a Constituição, nos incisos de I a VII do art. 208, delineou as garantias que o Estado deve assegurar ao pleno acesso à educação, sendo de sua responsabilidade: a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurando também a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (I), bem como a universalização progressiva do ensino médio gratuito (II), o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência (III), a educação infantil em creche e pré-escola para crianças de até 5 (cinco) anos de idade (IV), o acesso aos níveis mais elevados de ensino (V), a oferta de ensino noturno regular (VI) e o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica (VII).

Além disso, estabeleceu as condições em relação ao ensino livre à iniciativa privada (art. 209, I e II) tendo, ainda, fixado conteúdos mínimos ao ensino fundamental, com o intuito de assegurar a formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (art. 210).

Em seguida, a Constituição da República dispôs que cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) fica responsável por organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Entre os parágrafos do art. 211 (CF/1988), constata-se que a União fica encarregada de organizar o sistema federal de ensino, financiando as instituições públicas federais e exercendo uma função redistributiva e supletiva, de modo a garantir o equilíbrio de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino (§1º).

Ao lado disso, os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os Estados e Distrito Federal atuarão no ensino fundamental e médio (§§2º e 3º do art. 211, CF/1988).

A Constituição também observou as aplicações financeiras de cada ente federativo que, com suas respectivas receitas, compreenderão a manutenção e desenvolvimento do ensino

(art. 212, caput), além de determinar a forma pela qual a distribuição dos recursos públicos deve ser feita, nos arts. 212, 212-A e 213 (CF/1988).

Apesar dos avanços introduzidos pela CF/1988, no campo educacional, não houve, naquele momento histórico, um consenso voltado à estruturação de um sistema nacional de educação, como ocorrido no campo da saúde com o delineamento do Sistema Único de Saúde (SUS) (Duarte, 2019, p. 943).

Portanto, foram mantidas formas de organização em âmbitos federal, estadual e municipal autônomas e desconectadas, na contramão do espírito do federalismo cooperativo, também previsto no texto constitucional, que visa promover uma maior aproximação entre a União e os demais entes federativos, em prol do princípio da solidariedade (Bercovici, 2003).

E por último, mas não menos importante, o art. 214 destaca o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecendo sua duração, objetivos, diretrizes, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, mediante ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas, todas com foco em: (I) erradicação do analfabetismo; (II) universalização do atendimento escolar; (III) melhoria da qualidade de ensino; (IV) formação para o trabalho; e (V) promoção humanística, científica e tecnológica do país (incisos do art. 214 da CF/1988).

É válido ressaltar que a política educacional no Brasil, orientada pelo desenvolvimento intelectual e social, baseia-se em metas específicas como as estabelecidas no PNE, quando, em contrapartida, as políticas de saúde e assistência social, por exemplo, com a intenção de garantir uma cobertura universal e integral, operam sob sistemas unificados e coordenados nacionalmente – Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – regidos por leis como a Lei nº 8.080 (SUS) e a Lei nº 8.742 (SUAS).

Nesse aspecto, a principal diferença entre essas políticas públicas reside na estrutura e na forma de implementação e gestão, de modo que, enquanto as áreas da saúde e assistência social promovem maior coesão, padronização e integração, buscando oferecer uma proteção abrangente com seus sistemas únicos, na área da educação essa padronização e integração não aparece, pois é regulamentada por normas, como a LDB e o PNE, que fornecem diretrizes gerais permitindo adaptações locais.

Assim sendo, diferentemente daqueles campos sociais que detém sistema único estabelecido, a Constituição previu um regime de colaboração entre todos os entes federativos (art. 211), como visto acima. Esses foram passos importantes à convergência federativa, em prol da educação básica pública, para então alcançar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e do Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Sales, 2023, p. 35).

Além da Constituição, é fundamental analisar a legislação que define a estrutura e toda a organização da educação nacional: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Essa que estabelece as diretrizes e os fundamentos para a educação no País, detalhando os níveis, formas e modalidades de ensino, será explorada na seção seguinte.

2.2 Lei nº 9.394, de 30 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

A definição do conceito de sistema nacional de educação pode apresentar certa complexidade devido à falta de precisão e ao pouco consenso na área. Esse conceito está intrinsicamente ligado à promoção de uma escola pública, universal, gratuita, obrigatória e laica, princípios que ganharam destaque, especialmente após a Revolução Francesa. No entanto, a efetivação desses ideais ocorreu apenas a partir da segunda metade do século XIX, quando os Estados passaram a estruturar sistemas educacionais nacionais como estratégia para combater o analfabetismo e ampliar o acesso à educação.

O Brasil, ao contrário de diversos países da Europa, América do Norte e até mesmo da América Latina, como Argentina, Chile e Uruguai, não estabeleceu um sistema nacional de educação durante o século XIX, adiando frequentemente a resolução de questões fundamentais na área educacional (Duarte, 2019, p. 945).

O ano de 1996 marcou a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cuja discussão teve início ainda em 1988, com a apresentação do Projeto de Lei nº 1.258. A proposta previa a inclusão de um título dedicado ao Sistema Nacional de Educação, concebido para articular as redes federal, estadual, municipal e particular, abrangendo diferentes graus, modalidades e tipos de ensino (Sales, 2023, p. 293).

Identificada como a legislação que define e regulamenta o sistema educacional brasileiro, a LDB foi aprovada em dezembro de 1996 e criada com o intuito de garantir a toda a população o acesso à educação gratuita e de qualidade.

A LDB é estruturada em 9 (nove) títulos, dos quais o *Título V* contém seis capítulos e o *Capítulo II* é subdividido em 6 (seis) seções. Os títulos de I a V estabelecem, respectivamente, sobre a educação em si (art. 1º, §§1º e 2º), os princípios e fins da educação nacional (art. 2º e 3º), do direito à educação e do dever de educar (art. 4º ao 7-A), da organização da educação nacional (art. 8º ao 19) e dos níveis e modalidades de educação e ensino.

O título V traz consigo 6 (seis) capítulos, os quais versam desde a composição escolar (I), educação básica (II), educação profissional e tecnológica (III), educação superior (IV), educação especial (V) e a educação bilíngue de surdos (V-A). Sendo que, o capítulo II *da educação básica*, dispõe 6 (seis) seções: disposições gerais (I), educação infantil (II), ensino fundamental (III), ensino médio (IV), educação profissional técnica de nível médio (IV-A) e educação de jovens e adultos (V).

Os demais, e últimos, títulos já envolvem os profissionais da educação (VI), os recursos financeiros (VII), bem como as disposições gerais (VIII) e transitórias (IX).

Feito um apanhado geral da estrutura da Lei nº 9.394/96, e considerando tudo o que já foi delineado pela Constituição brasileira, é possível aprofundar a análise normativa, dando enfoque aos principais temas trazidos pela LDB.

Ao lado disso, a Lei nº 9.394/96 enfatiza a importância da educação formal realizada nas instituições de ensino e reforça a necessidade de integrar a educação ao mundo do trabalho e às práticas sociais, evidenciando a relevância dessa articulação para o desenvolvimento educacional (§§1º e 2º do art. 1º).

Enquanto a Constituição brasileira (1988), como visto anteriormente, delineou os princípios e fins da educação nacional, a LDB, por sua vez, os regulamenta de forma mais detalhada. A Lei não só reforça o direito à educação e o dever de educar, mas também define precisamente as diretrizes e objetivos da educação nacional (incisos de I a IVI do art. 2º), além de estabelecer sobre o dever do Estado com a educação, quando define as garantias nos incisos de I a XII do art. 4º (Lei nº 9.394/96).

Em relação ao regime de colaboração entre os entes federativos, como foi visto anteriormente (art. 211 da CF/1988), a LDB ao definir as diretrizes sobre a *Organização da Educação Nacional* (título IV), não só determinou uma organização minuciosa e delimitada à União (art. 9), aos Estados (art. 10) e aos Municípios (art. 11), mas também regulamentou a competência dos estabelecimentos de ensino (art. 12) e aos docentes (art. 13).

Às vistas disso, é válido ressaltar que a LDB não apenas reforça os princípios constitucionais, mas os expande, oferecendo uma estrutura mais detalhada e específica para o entendimento do direito à educação. Enquanto a CF (1988) estabelece as bases, objetivos, competências, distribuição de recursos e regime de colaboração entre os entes federativos, a LDB o faz de forma mais completa e pormenorizada, além de estabelecer toda a estrutura e forma da educação nacional.

No Brasil, a educação é composta por dois níveis: a educação básica, que compreende a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental e o ensino médio, e a educação superior (art. 21, incisos I e II da Lei nº 9.394/96).

A educação básica, prevista no Capítulo II, Seção I da LDB, tem como finalidade primordial o desenvolvimento do educando, assegurando-lhe a formação indispensável ao exercício da cidadania e os meios para progredir no trabalho e estudos posteriores. Além do mais, a alfabetização plena e a formação de leitores são objetivos precípuos da educação básica (art. 22, parágrafo único).

A educação infantil, por sua vez, tida como a primeira etapa da educação básica, objetiva o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social. Prevista na Seção II, a Lei determina como ela será oferecida e organizada (art. 29, 30 e 31 da LDB).

Já o ensino fundamental, previsto na Seção III, com duração de 9 (nove) anos, possui objetivos bem ambiciosos, como o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo, a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e valores que fundamentam a sociedade, entre outros (art. 32, incisos I, II, III e IV).

Em sequência, o ensino médio aparece na Seção V, identificando-se como a etapa final da educação básica, com duração mínima de 3 (três) anos, assim como os anteriores, possui finalidades, porém bem mais aprimoradas. Nessa etapa, já se pode identificar a preparação básica para o trabalho e à cidadania do educando de forma mais nítida, ao lado do aprimoramento como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico (art. 35, incisos I, II, III e IV).

Assim sendo, dada a função da LDB em definir as diretrizes fundamentais para a organização e funcionamento da educação no Brasil, a necessidade de um planejamento estratégico específico para o setor educacional se torna evidente. Por isso, o Plano Nacional de Educação (PNE), ao detalhar ações concretas e estabelecer metas mensuráveis, complementa e fortalece as diretrizes da LDB, assegurando uma implementação eficaz e o aprimoramento contínuo das políticas educacionais.

Portanto, tendo em vista a convencionalidade e a importância do PNE – instrumento legal essencial para a efetivação do direito à educação –, a seguir, a análise deste plano será feita conforme a atualidade, verificando suas características, particularidades, orientações e seu texto normativo.

2.3 Lei nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)

Sancionado e promulgado sob a Lei nº 13.005/2014, o PNE 2014-2024 é estruturado em torno 10 (dez) diretrizes e 20 (vinte) metas, cada uma acompanhada de estratégias específicas para sua implementação. Dentre elas, Sena (2017, p. 280) destaca duas como fundamentais para o êxito do Plano: a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a adoção do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

A criação do SNE representa a definição de uma política estruturante de natureza permanente para a educação pública nacional. Com base na conceituação de sistemas de políticas públicas, pode-se compreender que a adoção desse modelo demanda transformações no desenho federativo das políticas educacionais, especialmente no que diz respeito à repartição de responsabilidades, à padronização da oferta de serviços educacionais, ao cofinanciamento e à criação de estruturas de articulação federativa (Sales, 2023, p. 311).

Segundo Duarte (2019, p. 946), a implementação efetiva de um Sistema Nacional de Educação (SNE) vai além da simples união formal e aleatória de diferentes redes de ensino. Ela requer uma decisão que envolva mudanças concretas na organização, estrutura, articulação e orientação da educação brasileira. Para isso, é essencial garantir uma colaboração mais ampla e qualificada por parte da União, com o objetivo de orientar as ações e comportamentos dos componentes do sistema, estabelecendo normas que devem ser seguidas por todos os envolvidos para alcançar objetivos comuns.

Uma das principais metas do SNE, alinhada com os objetivos estabelecidos no art. 3º da Constituição brasileira de 1988, é enfrentar, no campo educacional, as disparidades regionais, tanto entre estados de uma mesma região quanto entre municípios dentro do mesmo estado. Afinal, os indivíduos que se encontram em localidades com menor desenvolvimento econômico têm o mesmo direito a uma educação pública de alta qualidade que aqueles residentes em áreas mais favorecidas (Duarte, 2019, p. 944).

Aqui, cabe ressaltar o impasse na relação entre o SNE e o PNE, pois, como previsto pela Constituição, a articulação do SNE foi atribuída ao PNE que, por sua vez, remeteu a criação do sistema à legislação complementar (Sales, 2023, p. 311).

No entanto, como aponta Duarte (2019, p. 953), a previsão de que o PNE articulará o SNE apresenta uma dificuldade prática, uma vez que sem a implementação do sistema – que possui caráter permanente e deveria preceder o plano – o cumprimento das metas do PNE fica comprometido, pois é na existência do sistema que o plano deve se apoiar para alcançar suas metas.

Em verdade, tanto a existência do SNE quanto a efetivação do PNE (2014-2024) permaneceram subordinadas a um evento futuro e incerto: a promulgação da lei regulamentando o sistema.

Além do caráter democrático que permeou a elaboração do PNE, é importante destacar que a Lei nº 13.005/2014 foi aprovada no Congresso Nacional após a realização de diversos seminários e audiências públicas, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Foi sancionada sem vetos pela então Presidente da República, Dilma Rousseff. Esses fatos evidenciam a legitimidade social e política do documento, assim como, o consenso alcançado em relação a temas relevantes da educação nacional no momento de sua promulgação (Duarte, 2019, p. 954).

Houve grandes expectativas em relação à aprovação de uma lei complementar para regulamentar o art. 23, parágrafo único, da CF/1988, que deveria estabelecer as normas para a cooperação entre a União, os estados, o DF e os municípios no setor educacional, conforme mencionado anteriormente. A Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE, destacou claramente a necessidade de uma atuação conjunta entre os entes federados para alcançar as metas e estratégias do plano. O termo “regime de colaboração” é mencionado 21 vezes no texto dessa lei (Duarte, 2019, p. 954).

Sem comprometer a institucionalização do sistema, o PNE (2014-2024) previu a criação de instâncias de colaboração federativa que poderiam funcionar como precursoras da estrutura decisória do SNE e suprir, ao menos parcialmente, os vazios de articulação decorrentes da ausência do sistema: a Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (IPNF); e as Instâncias Permanentes de Negociação, Cooperação e Pactuação em cada Estado (IPNEs) (Sales, 2023, p. 312).

Enquanto as IPNEs estão voltadas ao fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios (art. 7º, §§5º e 6º da Lei nº 13.005/2014), à IPNF, atribuiu-se a competência para pactuar a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, que configurarão a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (meta 2.2), dos ensinos fundamental e médio (metas 3.3 e 7.1 do PNE), além de definir critérios para distribuição de recursos adicionais à educação ao longo do decênio (meta 20.12) (Dourado, 2018).

A segunda inovação estruturante do PNE (2014-2024) foi a previsão de uma unidade de referência que, inserida no contexto de reformulação do financiamento da educação, confere objetividade às normas que garantem o padrão de qualidade no ensino: o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) (Sales, 2023, p. 312).

Segundo a previsão da meta 20.6, o CAQ mensura o investimento para a garantia de padrões mínimos de qualidade, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por estudante, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Tendo, ainda, estabelecido prazo de dois anos à sua implementação¹ além de, conforme a meta 20.10, ter atribuído a obrigação de reforçar os respectivos recursos à União (Sales, 2023, p. 312).

A reestruturação do financiamento da educação básica, com maior responsabilização financeira da União, foi apoiada por outros dispositivos do plano, com a previsão de que, em acréscimo à vinculação prevista constitucionalmente, o investimento público em educação seria majorado² (Sales, 2023, p. 313).

Assim, conforme destaca Sales (2023, p. 313), a aprovação do PNE (2014-2024) conclui uma década marcada pela definição de processos de decisão colaborativa em uma área que se desenvolveu, predominantemente, de forma descentralizada. Esse período também trouxe a responsabilidade de maior coordenação e financiamento para a União.

No entanto, não há como deixar de mencionar que, entre 2016 e 2019, houve um entrave em relação a atuação da União, como responsável por vetar medidas de incremento à articulação federativa, voltadas à educação básica. Com as crises econômica e política no país, em razão do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, as perspectivas de concretização das metas do Plano foram reduzidas por força da EC nº 95/2016³ e de uma nova agenda do Poder Executivo Federal (Sales, 2023, p. 314).

Assim como ocorreu na área da saúde e na assistência social, a promulgação da Emenda Constitucional supracitada também afetou o financiamento da educação.

De acordo com essa emenda, no período de 2018 a 2036, a aplicação de recursos federais na manutenção e desenvolvimento do ensino deverá corresponder à aplicação mínima do exercício imediatamente anterior corrigida pela variação do IPCA, e não mais a regra de 18% da receita proveniente de impostos, assumindo o papel de único dispêndio imune à limitação instituída em 2016, a complementação paga pela União no âmbito do Fundeb (ADCT, art. 107, §6º, I) (Sales, 2023, p. 314).

¹ A meta 20.6 previu a implantação, em dois anos, do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), parâmetro de transição até a completa implantação do CAQ.

² Mediante destinação de parcela da participação no resultado, ou da compensação financeira, pela exploração de petróleo e gás natural (art. 5º, §5º da Lei nº 13.005/2014).

³ Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Em razão disso, a EC nº 95/2016 é tida como a responsável pelo corte na execução do PNE da agenda política, assumindo o risco de inviabilizar a implementação do CAQ e do SNE (Sena 2017, p. 291-292).

Considerando que a superação das desigualdades socioeducacionais relacionadas ao arranjo federativo fundamenta a criação do SNE, e que a correção dessas desigualdades depende de uma maior responsabilização da União em relação à educação básica, a redução do apoio financeiro federal enfraqueceu a perspectiva de um arranjo permanente voltado à efetivação do direito social à educação, conforme os princípios estabelecidos no art. 206 da CF/1988 (Duarte e Santos, 2014, p. 1123).

A partir de 2020, o desenho jurídico-institucional das políticas educacionais passou por novas alterações e testes de resiliência, ao passo que o regime de colaboração via Fundeb foi condensado e a regra constitucional, que impõe a aplicação de recursos mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino, foi mantida (Sales, 2023, p. 318).

Voltando a atenção ao Fundef e ao Fundeb – de papel estruturante no atual regime de colaboração –, reconhece-se que a interconexão de responsabilidades resultante do desenho jurídico-institucional desses fundos tem contribuído para tornar o sistema mais complexo e robusto (Sales, 2023, p. 342).

Durante a vigência do Fundef, a ampliação das responsabilidades dos estados e municípios, na oferta de vagas e no financiamento do ensino fundamental, juntamente com o não cumprimento das obrigações pela União, não resultou na rejeição do fundo. Pelo contrário, levou ao fortalecimento da estrutura original (Sales, 2023, p. 342).

Como consequência, houve uma ampliação da base constitucional e um aumento na responsabilização da União, com a transformação do Fundef em Fundeb, tornando o desenvolvimento das políticas mais dependente dos fundos para seu custeio (Sales, 2023, p. 342-343).

Diante de tudo isso, o PNE nada mais é do que uma lei que representa um norte para a educação nacional, como uma bússola, de modo a estabelecer metas a serem atingidas em determinado período, de 10 (dez) anos.

Logo após o art. 1º do PNE, onde fica certificado sua concordância com o texto constitucional, mais precisamente no art. 214 da CF/1988, constata-se determinadas as diretrizes do PNE, quando nos incisos do art. 2º estão presentes a erradicação do analfabetismo (I); universalização do atendimento escolar (II); superação das desigualdades educacionais com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação (III); melhoria da qualidade da educação (IV); formação para o trabalho e para a cidadania, com

ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade (V); promoção do princípio da gestão democrática da educação pública (VI); promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país (VII); estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade (VIII); valorização dos profissionais da educação (IX); e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (X).

Outrossim, as avaliações periódicas e monitoramentos contínuos, da execução do PNE e o cumprimento de suas metas, são objetos do Ministério da Educação (MEC) (I), da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal (II), do Conselho Nacional de Educação (CNE) (III) e do Fórum Nacional de Educação (IV) (art. 5º do PNE).

Quanto ao regime de colaboração entre os entes, o PNE também deixou claro em seu texto nos termos do art. 7º, onde também, estabeleceu o que cada ente federativo deve elaborar, em relação aos seus correspondentes planos de educação, e a forma como deve ser feito, estipulando o prazo para sua realização (art. 8º).

Os artigos que sucedem, dizem respeito à aprovação das leis específicas para cada sistema de ensino dos entes federativos (art. 9º), ao plano plurianual e às diretrizes orçamentárias (art. 10), ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (art. 11), bem como estabelece as diretrizes ao projeto de lei referente ao PNE a vigorar no período subsequente (art. 12) e a forma como o poder público deve instituir o SNE (art. 13) em lei específica.

De fato, não é à toa que o art. 214 da CF/1988 destaca o PNE estabelecendo prazo, objetivos, diretrizes, metas e estratégias para garantir a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e modalidades. O PNE tem destaque em importância em virtude de sua essencialidade, escopo e inovação na consolidação e aprimoramento da educação nacional.

Traçado este singelo panorama no âmbito interno, amplia-se o estudo ao plano internacional, identificando os instrumentos que permeiam e incentivam o direito à educação.

2.4 A educação no plano internacional

A educação, reconhecida como um direito fundamental, é amplamente assegurada tanto no âmbito nacional quanto no internacional. Diversos tratados e convenções estabelecem

normas e diretrizes que promovem e protegem esse direito, evidenciando sua relevância em todo o globo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é tida como o “marco normativo fundamental” do sistema protetivo das Nações Unidas, por definir o que pode ser considerado como as condições básicas para um padrão de vida adequado, além de representar a necessidade de defesa dos direitos humanos em escala mundial, destacando-se, igualmente, como um padrão ético e suporte normativo desses bens jurídicos (Mazzuoli, 2016, p. 81).

Adotada e declarada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, a DUDH, consagrou um conjunto de direitos básicos fundamentais para a garantia de uma vida respeitável. Sua representatividade se destaca por estabelecer um padrão mínimo de dignidade, essencial à promoção e proteção global.

A DUDH nasceu como um código de conduta mundial para afirmar a universalidade dos direitos humanos para todo o planeta e vincular, conforme Mazzuoli (2016, p. 82), “a condição de ser pessoa para que se possa reivindicar e exigir a proteção desses direitos em qualquer ocasião e em qualquer circunstância”.

O catálogo de direitos carreados, ao ordenamento jurídico internacional, pela DUDH, convalidou-se em uma verdadeira agenda comum dos países, de modo que, servindo como parâmetro aos projetos constitucionais dos países democráticos, funcionou como meta a ser alcançada pelas nações.

Para melhor entendimento, destaca Comparato (2023, p. 230) que durante a sessão de 1946 do Conselho Econômico e Social da ONU, definiu-se que a Comissão de Direitos Humanos, a ser criada, deveria desenvolver seus trabalhos em três etapas.

Na primeira etapa, a incumbência consistia na elaboração de uma declaração de direitos humanos, enquanto a segunda seria produzir um documento juridicamente mais vinculante do que uma mera declaração, configurado como um tratado ou convenção internacional. A terceira etapa, por sua vez, visava a criação de um mecanismo destinado a garantir o respeito aos direitos humanos, com a finalidade de abordar e solucionar eventuais violações desses direitos (Comparato, 2023, p. 230).

Em 1948 a primeira etapa foi concluída, pela Comissão de Direitos Humanos, com o projeto da Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, em 10 de dezembro do mesmo ano (Comparato, 2023, p. 230).

A segunda etapa foi alcançada, tão somente, em 1966 com a aprovação de dois pactos, um sobre direitos civis e políticos, e outro sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Na sequência, a terceira etapa, consistente na criação de mecanismo capazes de assegurar a

universal observância desses direitos, ainda não foi cumprida. Por enquanto, o máximo que se conseguiu foi instituir um processo de reclamações junto à Comissão de Direitos Humanos da ONU, objeto de um Protocolo facultativo, anexo ao Pacto sobre Direitos Civis e Políticos (Comparato, 2023, p. 230-231).

Nessa perspectiva, salienta-se que embora a DUDH (1948) não tenha irradiado efeitos ou obrigações jurídicas práticas em larga escala – embora à doutrina de Brito Filho (2018) exista sim força normativa ao menos para os casos de grave violação de direitos humanos –, em 1948 ocorreu um fomento da multiplicação de tratados internacionais, alguns voltados à aplicação geral, outros voltados à tutela de direitos humanos de grupos específicos⁴.

Comparato (2023, p. 231) assevera que esse documento, simplesmente, representou a “manifestação história de que se formara, enfim, em âmbito universal, o reconhecimento dos valores supremos da igualdade, da liberdade e da fraternidade entre os homens”, de modo que sua plena realização deve ser promovida nos planos nacional e internacional “como fruto de um esforço sistemático de educação em direitos humanos”.

O protagonismo da DUDH (1948) teve lugar por ser o primeiro documento internacional a trazer um rol de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como inaugurou a perspectiva moderna de direitos humanos ao introduzir os conceitos de universalidade e indivisibilidade.

Foi através dela que a concepção de educação como um direito humano ganhou centralidade, sendo reconhecida na esfera internacional como integrante dos, assim denominados, direitos econômicos, sociais e culturais, notadamente em seu artigo 26, itens 1, 2 e 3, instruindo que todo ser humano tem direito à instrução, a qual será orientada no âmbito do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais (DUDH, 1948).

Desde então, a educação passou a ser reconhecida e tutelada como um direito humano na ordem internacional, de modo que, ao compor o padrão básico de vida, a educação adota uma posição central entre aqueles direitos que devem ser respeitados em todos os estados, por todos os povos e em todos os lugares, em virtude do seu reconhecimento como próprio de todo e qualquer ser humano, indispensável à dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a educação, como um requisito essencial à plena realização da cidadania, nos termos da DUDH (1948), passou a ser objeto de numerosos tratados

⁴ A exemplo os direitos de idosos, mulheres, criança e adolescentes, povos indígenas, trabalhadores imigrantes, pessoas com deficiência, dentre outros.

internacionais no âmbito do direito convencional, os quais têm como objetivo primordial garantir a proteção da educação e promover seu avanço devidamente eficaz.

Certamente, sabe-se que há uma vasta quantidade de tratados abordando o tema da educação, como as Convenções Internacionais sobre os Direitos das Crianças de 1989 (artigo 28), sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (artigo 5º, alínea “e” inciso V), sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (artigo 10) e sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006 (artigo 24).

Em 1966, a ONU aprovou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), constituindo-se em meio de defesa aos indivíduos ou grupos sociais desfavorecidos, contra os privilégios privados e o abuso do poder estatal. Pretendendo-se, assim, incorporar os dispositivos da DUDH (1948) sob a forma de preceitos juridicamente obrigatórios e vinculantes (Piovesan, 2015, p. 173).

Esse tratado multilateral, portanto, consiste no acordo que estabelece que seus membros devem trabalhar para garantir a concessão de direitos econômicos, sociais e culturais às pessoas, incluindo os direitos trabalhistas, o direito à saúde e o direito à educação, além de assegurar um padrão de vida adequado (Brasil, 2024).

Para Piovesan (2013), sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais; sem a efetividade da liberdade – entendida em seu sentido mais amplo – os direitos econômicos, sociais e culturais carecem de um verdadeiro significado. Desse modo, a autora salienta que não há como se cogitar a liberdade divorciada da justiça social, de tal modo que, todos os Direitos Humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, dentro do qual os diferentes direitos, necessariamente, estão interrelacionados e são interdependentes entre si.

Assinado e ratificado em 08 de agosto de 1996⁵, no Brasil, o PIDESC foi introduzido pelo Decreto nº 3.321 de 30 de dezembro de 1999, o qual promulgou as diretrizes que o tratado determinou.

Tendo em vista o principal foco desta dissertação, o dispositivo que trata do direito à educação é o artigo 13. Estruturado por 3 (três) tópicos, sendo o último fragmentado em 5 (cinco) subtópicos listados por letras de *a* a *e*.

Em relação ao respectivo dispositivo, primeiramente, verifica-se a determinação preliminar referente à educação, de que *toda pessoa tem direito à educação* (artigo 13.1); em seguida, estabeleceu-se a concordância dos *Estados-Partes deste Protocolo* quanto à

⁵ https://cidh.org/Basicos/Portugues/f.Protocolo_de_San_Salvador_Ratif..htm

vinculação da educação ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, dando sentido à dignidade, cabendo a eles a responsabilidade de fortalecer o respeito pelos Direitos Humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz (artigo 13.2).

Salienta-se, ainda, que o artigo 13.2, assim como os demais, muito se assemelha a todos os instrumentos legais que tratam a educação, uma vez que este dispositivo trabalha com a ideia de que a educação deve tornar todas as pessoas capazes de participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, bem como favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais, étnicos ou religiosos, visando uma promoção tanto de uma subsistência digna quanto a manutenção da paz.

Já o artigo 13.3, tratando-se do exercício do direito à educação, vincula seu reconhecimento a cinco diretrizes, de modo que, seu cumprimento é o que condiciona o alcance da plena efetivação desse direito.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, encarregado de elucidar as principais obrigações endereçadas aos Estados-Partes, esclareceu a questão da educação no Comentário Geral N.º 13 (1999)⁶, parágrafo 1, quando enunciou que *“a educação é um direito humano por si só e um meio indispensável para a realização de outros direitos humanos”*. Ao lado disso, assegurou que a educação é o meio principal pelo qual adultos e crianças marginalizados econômica e socialmente podem superar a pobreza e participar plenamente das comunidades.

Embora esse documento não possua força de um tratado internacional, não deixa de ter importância, podendo ser utilizado como vetor para a formulação e implementação de políticas públicas educacionais.

Outro documento, merecedor de destaque, agora no sistema interamericano de direitos humanos, é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) ou Pacto de São José da Costa Rica. Assinada em 1969, entrou em vigor internacional em 1978, foi ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992 e promulgada em novembro de 1992 pelo Decreto nº 678 (Amaral Júnior, 2013).

Segundo Gonçalves (2015), esse documento estabeleceu um rol de direitos humanos que impactou, significativamente, sua concretização no continente americano, especialmente por prever dois órgãos executórios: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (instância prévia e consultiva do sistema) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (órgão consultivo e contencioso).

⁶ Disponível em <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>.

A CADH (1969), em seu artigo 26, estabeleceu que os Estados-membros assumem o compromisso de adotar medidas, tanto em âmbito interno quanto por meio de cooperação internacional, visando à plena realização dos direitos decorrentes das normas econômicas, sociais, educacionais, científicas e culturais, tendo a progressividade como meta a ser objetivada em prol desses bens.

Ocorre que, ao reservar um único artigo (artigo 26) para tratar de todos esses direitos supracitados, sem especificá-los individualmente, a Convenção Americana acabou por transferir, assim, essa responsabilidade para um Protocolo adicional.

Foi, tão somente, em 1988 que essa lacuna deixou de existir, quando a Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou o Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, denominado Protocolo de São Salvador, passando a vigorar em novembro de 1999 pelo Decreto nº 3.321. Esse instrumento estabeleceu, expressamente, em seu artigo 13, o direito à educação (Duarte e Gotti, 2015, p. 252).

Além do dever específico dos Estados-partes de assegurar o direito à educação, os principais tratados internacionais de direitos sociais ratificados pelo Brasil, como o PIDESC, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de São Salvador, estabelecem que a implementação desse direito deve ser realizada de maneira progressiva, empregando ao máximo os recursos disponíveis (Duarte e Gotti, 2015, p. 255).

No mais, salienta-se que a ONU e a OEA vêm, ao longo dos anos, demonstrando um certo cuidado com a efetivação do direito à educação, especialmente por ser através dela que o indivíduo compreende o alcance de suas liberdades, o exercício de seus direitos e a importância de seus deveres permitindo, assim, sua integração em uma democracia efetivamente participativa.

Portanto, considerando tudo o que foi abordado nesta seção, desde a reflexão conceitual até a análise normativa em âmbitos nacional e internacional, é inquestionável que a educação constitui um pressuposto fundamental para o fortalecimento e evolução de qualquer Estado de Direito. Afinal, a qualificação para o trabalho e a capacidade crítica dos indivíduos são indispensáveis para a concretização desse ideal, permitindo que as pessoas estejam aptas a realizar suas próprias aspirações.

Na próxima seção, será apresentada a teoria de justiça de John Rawls, que oferece uma perspectiva fundamental para a compreensão e aplicação do direito à educação. A análise subsequente se concentrará na forma pela qual a teoria de justiça como equidade de Rawls

aborda a distribuição de direitos, decorrentes do ideal político da igualdade, demonstrando sua adequação como base teórica suficiente para fundamentar a efetivação do direito à educação.

3 O LIBERALISMO IGUALITÁRIO E A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

As concepções de justiça e a distribuição de direitos são temas centrais na teoria política e jurídica, sendo fundamentais para a análise da efetivação dos direitos fundamentais sociais, pois, fornecendo um arcabouço teórico e coerente, possibilitam uma abordagem estruturada para a resolução de problemas sociais.

No campo da filosofia política, de um modo geral, o liberalismo igualitário é reconhecido por conciliar os princípios da liberdade e igualdade, além de procurar oferecer um modelo normativo e equitativo dentro do âmbito da justiça distributiva.

Diante desse cenário, esta seção examina a relação entre o liberalismo igualitário e a justiça distributiva, investigando em que medida essa perspectiva teórica promove a efetivação do direito à educação como um bem essencial.

Primeiramente, serão exploradas as noções fundamentais do liberalismo igualitário, bem como as diretrizes distributivas que orientam a justiça social, em seguida, será apresentada a concepção de justiça como equidade proposta por John Rawls, com ênfase em seus princípios de justiça, para então, analisar como a teoria rawlsiana de justiça pode servir de base filosófica para a garantia e realização do direito à educação, fundamentando-se em suas implicações práticas e normativas.

3.1 Noções básicas do liberalismo igualitário e da justiça distributiva

Atualmente, o ensino do Direito se afasta da visão de uma ciência neutra, onde antes se acreditava que as normas derivavam de uma noção de justiça similar ao equilíbrio, como aquela encontrada na concepção aristotélica de justiça em sentido amplo (Aristóteles, 2001, p. 93).

Como explica Brito Filho (2024, p. 23), antes, acreditava-se que as normas, somente por serem produzidas conforme as diretrizes adequadas, deveriam ser automaticamente consideradas justas, sem levar em conta as convicções dos responsáveis por sua criação ou o impacto que essas normas poderiam ter sobre os direitos fundamentais básicos das pessoas.

Na verdade, as normas – até as que compõem nosso acordo básico, que é a Constituição – estão impregnadas de ideologias, que interferem tanto na sua construção, quanto na sua aplicação (Brito Filho, 2024, p. 23).

Pensar o Direito enquanto norma, sem pensar nas ideologias é, então, não compreender a razão relativa à regulação das relações sociais, de modo que compreender o que motiva o formulador das normas e o intérprete delas, e suas ações, à luz da ideologia que os guia, é fundamental para antecipar seus posicionamentos (Brito Filho, 2024, p. 23-24).

Por isso a importância de uma análise teórica que maneja a literatura própria da Filosofia, da Ciência Política e do Direito, mantendo o enfoque nas teorias da justiça, essas que tratam da justiça em seu aspecto distributivo.

Brito Filho (2021, p. 17) afirma que a justiça distributiva, possivelmente, foi tratada pela primeira vez no livro V da obra *Ética a Nicômaco* de Aristóteles (2001). Para o autor, uma das espécies de justiça em sentido estrito é a justiça distributiva, a qual:

[...] se manifesta na distribuição de funções elevadas de governo, ou de dinheiro, ou das outras coisas que devem ser divididas entre os cidadãos que compartilham dos benefícios outorgados pela constituição da cidade, pois em tais coisas uma pessoa pode ter uma participação desigual ou igual à outra pessoa (Aristóteles, 2001, p. 95).

Atualmente, a concepção de justiça distributiva se esteia no reconhecimento, como afirma Fleischacker (2006, p. 12), de que “alguma distribuição de bens é devida a todos os seres humanos, em virtude apenas de serem humanos”.

Para além disso, quando o Fleischacker (2006, p. 12) indica suas premissas necessárias, ao moderno conceito de justiça distributiva – que não será visto aqui em razão de não influenciar a ideia principal do trabalho – Brito Filho (2021, p. 19) afirma que o faz sob uma perspectiva liberal igualitária, visto que toma por base que a distribuição deve ser feita a todos os indivíduos.

Nessa condição, pode-se sintetizar as premissas de Fleischacker (2006) em duas partes: cada indivíduo é merecedor de direitos básicos, sendo que uma certa parcela de bens materiais está compreendida nesses direitos; e, garantir que ocorrerá a distribuição desses bens (entende-se a distribuição como algo factível que compete principalmente ao Estado) (Brito Filho, 2021, p. 19).

Em um sentido mais específico, baseado na motivação de redistribuição como meio de corrigir os efeitos da discriminação, Gomes (2001, p. 66) sustenta que a justiça distributiva busca "mitigar as iniquidades decorrentes da discriminação". O autor argumenta que, para os defensores dessa teoria:

[...] não é justo que determinados grupos sociais, como negros e mulheres, estejam destinados, ao longo de suas vidas, a ocupar posições inferiores ou subalternas na hierarquia social por razões relacionadas exclusivamente à cor da pele ou ao sexo (Gomes, 2001, p. 66).

Nessa perspectiva, importa dizer que, a concepção de justiça distributiva é alterada, de modo a abandonar o pensamento aristotélico, a partir das ideias de um conjunto de autores como

Rousseau, Smith e Kant, as quais estão sempre relacionadas à ajuda aos mais pobres (Fleischacker, 2006, p. 81-110).

Em relação a Rousseau (1995, p. 86), resumidamente, constata-se que para o autor o estado social só é vantajoso aos indivíduos “quando têm alguma coisa e quando nenhum tem em excesso”. Nesse sentido, conforme Brito Filho (2021, p. 20), embora a ideia dessa passagem não seja mais retomada por Rousseau, parece ser uma nova concepção de justiça que, apesar de centrada na liberdade e na propriedade, já considera a necessidade de haver um mínimo de igualdade e a possibilidade de intervenção do Estado para evitar abusos e garantir a todos ao menos o mínimo.

Em Adam Smith, a justificativa para a ajuda aos pobres não é claramente delineada em termos de justiça distributiva, embora seja possível identificar indícios desse conceito em algumas passagens de suas obras (Brito Filho, 2021, p. 20).

Fleischacker (2006, p. 92) aparece mais otimista em relação a Smith, ao afirmar que o autor, em *A riqueza das nações* (2003), demonstrou ao menos duas recomendações de caráter redistributivo: a imposição de tributos mais elevados ao mais ricos e a utilização de receita fiscal em medidas que beneficiem prioritariamente os mais pobres.

Além de Rousseau e Smith, aparece Kant que, embora tenha escrito mais a respeito da Filosofia Moral que em relação à Filosofia Política, defendeu de forma expressiva a ajuda estatal aos pobres, não obstante, como salienta Fleischacker (2006, p. 99), seja ele o autor de vigorosa explicação do direito de propriedade.

Em relação à Kant, como demonstra Brito Filho (2021, p. 21), talvez fosse mais do que o suficiente considerar que sua contribuição à discussão está na caracterização feita pelo filósofo a respeito da dignidade da pessoa humana, a partir de sua racionalidade e fundamentação na autonomia, como foi enunciado em *Fundamentação da metafísica dos costumes* (2018, p. 77-79).

Embora autores como Rousseau, Smith e Kant tenham desempenhado um papel importante no desenvolvimento de uma nova concepção de justiça distributiva, ao transformarem o mérito e a voluntariedade aristotélicos em um dever, ainda que dentro de um escopo limitado, suas ideias não se alinham à concepção moderna, amplamente estabelecida a partir de Rawls. Apesar de reconhecerem a relevância de Rawls, os teóricos posteriores da justiça apresentam propostas de distribuição distintas (Brito Filho, 2021, p. 23).

Um dos debates mais proeminentes na Filosofia Política contemporânea é amplamente moldado por trabalhos recentes na filosofia política normativa, especialmente em torno das teorias que investigam o que constitui uma sociedade justa, livre e igualitária.

O número notável de trabalhos, voltados ao interesse em alcançar uma concepção de justiça, leva consigo grande parte da história. Os argumentos apresentados, atualmente, destacam-se pela sua originalidade genuína, não apenas por explorar novas variações de tema antigos, como no caso de Nozick e seu desenvolvimento sobre a teoria lockiana dos direitos naturais, mas também ao introduzir novas abordagens e perspectivas (Kymlicka, 2006, p. 2).

Atualmente, os argumentos propostos exibem uma autenticidade ao desenvolver novas variações de temas antigos, no entanto, devido sua conexão direta com categorias tradicionais, esses desenvolvimentos apresentam, regularmente, dificuldades em avaliar e discutir teorias políticas, revelando-se progressivamente inadequados (Kymlicka, 2006, p. 2).

Nessa perspectiva, Kymlicka (2006, p. 2) ao delinear o retrato tradicional do cenário político, demonstra os princípios políticos “caindo em algum ponto em uma única linha, que se estende da esquerda à direita”.

Isto é, de acordo com o autor, aqueles à esquerda tendem a valorizar a igualdade, o que os leva a apoiar ideais socialistas, enquanto, à direita, prevalece a crença na liberdade, resultando na defesa do capitalismo e livre mercado. Enquanto isso, no centro, encontram-se os liberais que, ao equilibrarem as noções de igualdade e liberdade, sustentam algum tipo de capitalismo de bem-estar social (Kymlicka, 2006, p. 2).

Outrossim, é evidente que existam, naturalmente, muitas posições intermediárias entre esses três pontos, assim como a aceitação de partes diferentes de teorias diferentes, embora muitas vezes se pense que a melhor maneira de compreender ou descrever os princípios políticos de alguém é tentar localizá-los em algum lugar dessa linha (Kymlicka, 2006, p. 2).

Dessa forma, é natural perceber a conexão direta entre essas concepções e os direitos fundamentais, já que cada abordagem se foca em um desses direitos, podendo priorizar aspectos como igualdade, liberdade, acordos contratuais, bem comum, utilidade, ou outro princípio fundamental relevante para essa linha de pensamento (Kymlicka, 2006, p. 4).

Além disso, o autor sustenta que a filosofia política deve ser entendida como uma forma de argumentação moral, baseada nas convicções pessoais dos indivíduos. Segundo ele, essa visão cotidiana da argumentação moral se fundamenta na ideia de que todos possuem crenças morais que podem ser corretas ou incorretas, e que essas crenças e razões podem ser organizadas em princípios e teorias de justiça sistemáticas (Kymlicka, 2006, p. 9-10).

Ao lado disso, Kymlicka (2006, p. 10) enfatiza que, um dos principais objetivos – se não o principal – da filosofia política é, justamente, a avaliação de teorias concorrentes de justiça, analisando a força e a coerência de seus argumentos que sustentam a validade dessas teorias.

Diante desse contexto, percebe-se a relevância desse debate referente às concepções de justiça, dada a necessidade de se buscar uma teoria de justiça bem-sucedida e aceita na sociedade. Assim, as diversas propostas apresentadas pelas teorias de justiça assumem um papel significativo na sociedade contemporânea, tornando o debate entre elas valioso, não apenas pela sua diversidade, mas também pela ausência de um consenso claro e definitivo entre os membros da sociedade.

As teorias da justiça são, simplesmente, concepções que buscam propor as formas mais equitativas de distribuição de direitos e deveres entre os membros de uma determinada sociedade, logo, dentro das diversas acepções de justiça, em se tratando das teorias, entra-se no âmbito da justiça distributiva.

Embora esse trabalho não se concentre diretamente nas teorias da justiça como um todo, é pertinente apresentar ao menos as expressivas: utilitarismo, marxismo, libertarianismo, comunitarismo, e, destacadamente, o liberalismo. Este último, devido sua relevância, frequentemente ganha destaque na maioria dos debates sobre as teorias da justiça.

Dentre as diversas teorias da justiça mencionadas, o liberalismo se destaca não apenas por sua histórica influência no desenvolvimento do pensamento político, mas também pela centralidade que assume nos debates contemporâneos sobre a justiça distributiva. Ao contrário de outras abordagens, como o utilitarismo, que prioriza a maximização do bem-estar, ou o marxismo, que foca na luta de classes e na redistribuição, o liberalismo, por sua vez, concentra-se na equidade e nos direitos individuais.

É justamente essa ênfase nos princípios de justiça e na proteção dos direitos que faz do liberalismo uma teoria especialmente relevante para a discussão que se segue. Assim, dada a relevância do debate atual sobre a filosofia política e, em particular, sobre as concepções filosóficas, torna-se imprescindível explorar mais detalhadamente a teoria liberal, demonstrando sua definição enquanto concepção filosófica de justiça e suas implicações.

O liberalismo surgiu, em essência, em um contexto de desigualdade e pouco igualitário, enquanto as teorias da justiça não ofereciam uma visão precisa de distribuição equitativa frente à de utilidade. Isso se devia às restrições sobre como os indivíduos poderiam ser legitimamente sacrificados em prol de outros, já que, até o momento, a teoria mais “justa” era o utilitarismo (Kymlicka, 2006, p. 63).

Diante desse cenário, segundo Kymlicka (2006, p. 63) apesar de ainda haver defensores do utilitarismo, ocorreu um claro afastamento da “antiga crença” de que a justiça seria definida pelos utilitaristas, uma vez que a maioria dos filósofos políticos contemporâneos conseguiram identificar uma alternativa estruturada no utilitarismo.

Durante a maior parte da história, muitos grupos foram privados não apenas de sua liberdade, mas também de sua igualdade. A ideia de que os indivíduos são moralmente iguais inclui a afirmação de que nenhum deles é, por natureza, subordinado à vontade dos outros, pois ninguém vem ao mundo como propriedade de outro ou subordinado a outro. Todos nascem livres e iguais (Kymlicka, 2006, p. 76).

Nesse contexto, observando as sociedades feudais, nota-se que os camponeses eram vistos instintivamente como subordinados aos aristocratas. A missão dos liberais clássicos, como Locke, foi contestar essa premissa feudal. Eles esclareceram sua rejeição à ideia de que algumas pessoas eram naturalmente subordinadas a outras ao conceber um estado de natureza onde todos tinham igual *status* (Kymlicka, 2006, p. 77).

E é a partir desse cenário que se entende, o que quis dizer Rousseau com, “o homem nasce livre e, contudo, está acorrentado em todos os lugares”. A ideia de um estado de natureza, então, não apresenta uma afirmação antropológica a respeito da existência pré-social dos seres humanos, e sim de uma afirmação moral referente à ausência de subordinação natural entre os indivíduos (Kymlicka, 2006, p. 77).

Assim, considerando a precisão de Kymlicka (2006) em relação ao seu pensamento de que os liberais clássicos não eram anarquistas ao ponto de acreditar que os governos nunca seriam aceitáveis, destaca-se, ainda, que, do mesmo modo que para os anarquistas os indivíduos não poderiam, jamais, ter autoridade legítima sobre os outros, para os liberais, o foco era explicar como as pessoas nascidas livres e iguais podem vir a ser governadas.

O argumento utilizado pelos liberais, nesse cenário, foi que, devido às incertezas e à escassez presentes na vida social, os indivíduos poderiam, sem abrir mão de sua igualdade moral, transferir certos poderes ao Estado. Isso, desde que o Estado utilizasse essa autoridade para proteger os indivíduos dessas incertezas e escassez (Kymlicka, 2006, p. 77).

Ademais, é inviável abordar o liberalismo igualitário sem fazer referência a John Rawls, um dos pioneiros na proposição de uma alternativa ao utilitarismo em 1971, em seu livro *Uma teoria da justiça*. Embora muitos escritos tenham criticado o caráter contraintuitivo do utilitarismo, Rawls inaugura seu trabalho destacando sua preocupação com o fato de que a teoria política se encontrava estagnada entre dois extremos (Kymlicka, 2006, p. 63-64).

De um lado estava o utilitarismo, de outro, uma coleção desorganizada de ideias e princípios, a qual Rawls denomina de “intuicionismo”, caracterizando-a como uma abordagem que se resume a uma série de julgamentos baseados em intuições particulares sobre questões isoladas, sem oferecer uma estrutura coesa (Kymlicka, 2006, p. 64).

Kymlicka (2006, p. 64) descreve o intuicionismo como uma alternativa insatisfatória ao utilitarismo, uma vez que, embora existam intuições contrárias ao utilitarismo em questões específicas, também se busca uma teoria que dê sentido a essas intuições. Almeja-se uma abordagem capaz de explicar por que determinados exemplos geram reprovação. No entanto, o intuicionismo permanece limitado a essas intuições iniciais, sem se aprofundar em como elas se relacionam ou oferecem princípios que lhes confirmam uma base teórica estruturada.

Existem muitas espécies de intuicionismo, que variam conforme o nível de generalidade de seus princípios, os quais podem ser mais amplos, como o equilíbrio intuitivo entre igualdade e liberdade, ou entre a igualdade e eficiência, aplicando-se diversas áreas da teoria da justiça (Rawls, 2016, p. 42-43).

Contudo, essas abordagens intuicionistas, tanto no nível de preceitos específicos quanto no de princípios gerais, não são apenas insatisfatórias teoricamente, mas também ineficazes em questões práticas, por não oferecerem orientação quando há um conflito. E é justamente nesses momentos que se recorre à teoria política em busca de orientação (Kymlicka, 2006, p. 65).

Por conseguinte, frente a essa necessidade de se estabelecer alguma prioridade entre estes preceitos conflitantes, Rawls, portanto, propõe-se a desenvolver uma teoria política abrangente que organize e priorize nossas intuições conflitantes, sem pressupor que tal teoria já exista, mas defendendo a necessidade de sua descoberta (Kymlicka, 2006, p. 65).

Diante desse contexto, Rawls, então, assume um papel histórico significativo na resolução do impasse entre o intuicionismo e o utilitarismo; contudo, não é somente por esse motivo que a sua teoria detém grande relevância (Kymlicka, 2006, p. 66).

A teoria de Rawls, para Kymlicka (2006, p. 66), moldou o campo de estudo da justiça, não por gerar consenso – pois poucos concordam integralmente com suas ideias – mas porque os teóricos subsequentes definem suas posições em contraste com Rawls. Por isso, o autor ao afirmar que a teoria de Rawls “domina o campo”, completa seu raciocínio dizendo que não há como compreender trabalhos posteriores de justiça sem que haja uma devida compreensão de Rawls.

Schwartz (2017, p. 280), do mesmo modo, concorda que *Uma teoria da justiça* de Rawls é o maior, mais influente e profundo trabalho de ética do século XX, bem como configura um clássico da teoria política que influenciou muitas áreas fora da filosofia, como a economia, a ciência política, a teoria legal e os estudos referentes às políticas públicas.

É que, em *Uma teoria da justiça* (2016), Rawls não apenas consolidou a ideia de que certos direitos são devidos a todos, independentemente de seu mérito moral, como também

incorporou o ideal político de igualdade na distribuição desses direitos. O autor o fez, concebendo à distribuição dos direitos a partir de dois princípios de justiça: o princípio das liberdades iguais e o princípio da diferença.

Embora Rawls não tenha sido o pioneiro na proposição de direitos de igualdade – Rousseau, Smith e Kant já haviam sugerido medidas pontuais –, Hayek, em *O caminho para a servidão* (2014), também propôs a concessão de direitos materiais, como sistemas de previdência e medidas para proteger a população da extrema privação, quando o contexto econômico de um país assim o permitisse (Brito Filho, 2021, p. 23).

Nada comparado, todavia, à magnitude da proposta de Rawls – como afirma Brito Filho – que propõe direitos com natureza material para todos, independentemente das circunstâncias, e pensados de forma que seja adequada a todos, ressaltando a perspectiva dos menos favorecidos.

Embora a proposta de Rawls tenha inspirado autores liberais igualitários como ele, tais como Dworkin (2011, 2014) e Sen (2010), nem todos os teóricos de justiça compartilharam o mesmo entusiasmo pela função redistributiva, conforme discutido anteriormente (Brito Filho, 2021, p. 23).

Exemplo disso é Nozick que, em *Anarquia, estado e utopia* (2011), escrito em contraposição à proposta rawlsiana, rejeita a função redistributiva, propondo uma ideia de justiça centrada no binômio *liberdade-propriedade*, e com um Estado que se concentra na proteção dos contratos e na prevenção e repressão dos ilícitos (Brito Filho, 2021, p. 23). Em verdade, como Gargarella (2020, p. XX) salienta, Nozick adota uma perspectiva um pouco alinhada ao liberalismo conservador.

Em verdade, a teoria de Rawls teve um impacto profundo na filosofia política, estabelecendo um novo padrão para a justiça distributiva. Sua influência é tamanha que gerou um volume significativo de críticas e debates, refletindo a importância central de suas ideias no campo.

As críticas voltadas à teoria de Rawls configuram um número tão significativo que, dentre as mais variadas doutrinas, Roberto Gargarella voltou sua atenção aos críticos de Rawls – que, em razão da quantidade, destacou alguns dos mais importantes – em seu livro denominado *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política* (2020).

Após essa breve introdução sobre a justiça distributiva e da teoria de justiça como equidade de Rawls e sua relevância na Filosofia Política, faz-se necessário um aprofundamento

dessa análise. A seguir, serão examinados com maior rigor os seus princípios de justiça e a forma como se articulam dentro de sua concepção teórica.

3.2 A justiça como equidade de John Rawls e os princípios da justiça

O autor começa sua obra expressando sua preocupação com o fato de a teoria política estar presa entre dois extremos: o utilitarismo e uma confusão incoerente de ideias e princípios, denominado pelo autor como “intuicionismo” (Rawls, 2016, p. 41).

O principal objetivo de Rawls, em sua obra é, de fato, a elaboração de uma teoria de justiça que seja uma alternativa viável às doutrinas que dominaram por muito tempo a (nossa) tradição filosófica (Gargarella, 2020, p. 2).

Pois bem, por acreditar que a concepção de justiça de Rawls é a teoria mais adequada para sustentar uma concepção que respeita a realização plena dos direitos fundamentais, sendo a única que pode ser manejada em uma proposta inclusive de desenvolvimento, que serão apresentadas as razões pelas quais justificam a escolha desta dissertação à teoria de justiça como equidade de Rawls.

Mas, antes, será realizada uma análise mais detalhada da teoria de justiça como equidade de John Rawls. Esse aprofundamento é essencial para compreender melhor as diretrizes e os princípios que fundamentam sua teoria.

Rawls, com o intuito de elaborar uma concepção de justiça que seja uma alternativa viável às doutrinas que muito dominam a tradição filosófica, apresenta as ideias principais de sua teoria, logo de pronto, em seu Capítulo 1, denominado *Justiça como equidade*. O autor, portanto, começa tratando do papel da justiça, quando a apresenta como a primeira virtude das instituições sociais (2016, p. 3-4).

Desse modo, com o propósito voltado à estrutura de sua teoria, expõe seu pensamento acerca da inviolabilidade da liberdade de um indivíduo, de modo que cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem o bem-estar de toda a sociedade tem força para desconsiderá-la (Rawls, 2016, p. 4). Aqui, é importante recordar a perspectiva inicial do liberalismo, apresentada na seção anterior, em relação ao cenário desigual e às crenças utilitaristas predominantes na sociedade da época.

Em uma sociedade justa, partindo da premissa de que a justiça rejeita a possibilidade da perda de liberdade de alguns ser justificada pelo benefício de outros, as liberdades inerentes e associadas à cidadania igual devem ser consideradas irrevogáveis. Ademais, os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos a negociações políticas, tampouco ao cálculo de interesses sociais (Rawls, 2016, p. 4).

Segundo Rawls, as instituições básicas da sociedade não devem se limitar a serem organizadas e eficientes; elas precisam, acima de tudo, ser justas. Quando não atendem a esse princípio, devem ser "reformadas ou abolidas". É esse critério que define a justiça como a "primeira virtude das instituições sociais", que orienta grande parte de sua obra e, ainda, busca determinar em que condições uma instituição pode ser considerada justa (Rawls, 2016, p. 5).

Isso já deixa claro que, para Rawls, o resultado que é decorrente da concepção de bem, ainda que seja a própria comunidade, não pode se sobrepor à concepção do que é justo. Além de firmar, também, o entendimento de que o indivíduo, singularmente considerado, tem uma importância primordial no estabelecimento de sua teoria e, mais restritamente, para os princípios de justiça que estabelece, não podendo os direitos básicos reconhecidos serem afetados a partir da consideração de que isto é melhor para a comunidade, ou para partes dela (Brito Filho, 2023, p. 36).

Quanto ao objeto da justiça, para o autor, nada mais é do que a “estrutura básica da sociedade”, sendo esta a maneira em que as instituições sociais distribuem direitos e deveres fundamentais, além de definir a repartição das vantagens decorrentes da cooperação social (Rawls, 2016, p. 8).

Segundo o autor, essa estrutura abarca diversas posições sociais, e os indivíduos que nascem em condições distintas possuem expectativas de vida diferentes, determinadas, em parte, tanto pelo sistema político quanto pelas circunstâncias econômicas e sociais (Rawls, 2016, p. 8).

Nota-se que, para Rawls, as instituições mais relevantes envolvem a constituição de políticas e os principais arranjos econômicos e sociais. Quando consideradas em conjunto, além de estabelecerem os direitos e deveres dos indivíduos, também influenciam seus planos de vida (Brito Filho, 2023, p. 37).

Conforme Brito Filho (2023, p. 37), Rawls trabalha em um ambiente limitado, o qual acaba sendo justificado pelo seu entendimento de ser este o ambiente ideal para o estabelecimento de sua teoria.

Por essa razão, nota-se que Rawls, ao tratar do objeto da justiça, inicialmente desenvolve uma concepção de justiça baseada em um sistema fechado, isolado de outras sociedades. De modo semelhante, ao analisar os princípios de justiça, o autor não aborda qualquer tipo de sociedade; pelo contrário, sua teoria pressupõe uma sociedade razoavelmente organizada ou, em suas palavras, “bem-ordenada” (Rawls, 2016, p. 9-10).

Como observa Brito Filho (2023, p. 37), esses cortes, a propósito, aparecem repetidamente na teoria de justiça de Rawls, em relação aos denominados *indivíduos*

representativos. Essa abordagem é a maneira que Rawls encontra para assegurar que sua ideia se torne mais precisa.

Justiça como equidade, significa que os princípios de justiça seriam estabelecidos em uma situação inicial de igualdade (Rawls, 2016, p. 15), de modo que esses princípios, como observa Brito Filho (2023, p. 37), seriam vistos como o próprio objeto de um acordo original em uma situação inicial definida apropriadamente.

Assim sendo, a justiça como equidade começa com uma das decisões mais amplas que podem ser tomadas em conjunto pelas pessoas: a seleção dos princípios fundamentais de uma teoria de justiça, que pretende regular todas as críticas e modificações subsequentes nas instituições (Rawls, 2016, p. 15).

Segundo Rawls (2016, p. 13-14), esses princípios são àqueles que os indivíduos livres e racionais, preocupados com seus próprios interesses, “[...] aceitariam em uma situação inicial de igualdade como definidores das condições fundamentais de sua associação”.

Com a escolha de uma concepção de justiça, presume-se a realização de uma constituição e uma legislatura para promulgar leis, e assim por diante, sempre em conformidade com os princípios de justiça previamente estabelecidos (Rawls, 2016, p. 15).

Rawls (2016, p. 17-18) argumenta que, na situação inicial, os indivíduos optariam por dois princípios distintos: o primeiro exige igualdade na distribuição dos direitos e deveres fundamentais, enquanto o segundo estabelece que as desigualdades sociais e econômicas, como as disparidades de riqueza e autoridade, seriam justificáveis apenas se gerassem benefícios compensatórios para todos, especialmente para os membros menos favorecidos da sociedade.

Ocorre que esses princípios – acima mencionados – rejeitam a justificativa para instituições que alegam que as desvantagens enfrentadas por alguns podem ser justificadas pelos benefícios gerais proporcionados a outros, “por um bem maior agregado”. Rawls destaca que, de fato, pode ser conveniente, mas jamais seria justo que alguns tenham menos para que outros possam prosperar (Rawls, 2016, p. 18).

Nesse sentido, a ideia fundamental é que, se o bem-estar de toda a sociedade depende de um sistema de cooperação, sem o qual ninguém poderia ter uma vida satisfatória, então a distribuição dos benefícios deve incentivar a colaboração voluntária de todos os envolvidos, inclusive daqueles em condições menos favoráveis (Rawls, 2016, p. 18).

A escolha dos princípios não é uma tarefa fácil, caracterizando um problema significativo. Rawls não esperava que a solução proposta por ele fosse convincente para todos, porém, vale observar desde o início que a justiça como equidade, assim como outras visões contratualistas, consiste em duas partes: 1) uma interpretação da situação inicial e do problema

da escolha que nela se apresenta; e 2) um conjunto de princípios que seriam acordados (Rawls, 2016, p. 18-19).

Como observa Brito Filho (2023, p. 37), a justiça como equidade é uma teoria contratualista, sendo que o objetivo de Rawls foi também – como já foi visto anteriormente – o de elaborar uma teoria alternativa, principalmente, ao utilitarismo em suas versões.

Quanto ao contratualismo, Rawls, depois de afirmar que sua “tentativa foi de generalizar e elevar a uma ordem mais alta de abstração a teoria tradicional do contrato social apresentada por Locke, Rousseau e Kant” (2016, p. 13), deixa claro que sua teoria não corresponde a uma teoria contratualista completa, pois sua preocupação recai somente aos princípios de justiça, não discutindo todas as virtudes de forma sistemática (idem, p. 20).

Gargarella (2008, p. 13-19), referindo-se ao contrato em Rawls, o descreve como um "contrato peculiar" ou "contrato hipotético", destacando que, diferentemente de como fez Hobbes, Rawls apresenta uma perspectiva distinta sobre a ideia de igualdade.

Para Rawls, a questão central não é o igual poder físico que poderia forçar a assinatura de um contrato mutuamente benéfico, mas sim a igualdade no nível do *status* moral que fomentaria nos indivíduos uma “preocupação com a imparcialidade”, uma vez que eles se consideram imparcialmente inclinados a respeitar as preferências e interesses de cada pessoa (Gargarella, 2008, p. 19).

Já para Vita (1993), o contrato, na teoria de justiça rawlsiana tem, embora o próprio Rawls afirme de forma diversa, um papel bem limitado. É que, para Vita, o ponto de partida de Rawls não é uma situação contratual imaginária, mas sim uma hipótese prudencial, característica que define a motivação das partes envolvidas.

Conforme Vita (1993, p. 34-35), Rawls supõe que as democracias contemporâneas já são dotadas de determinados valores, como a liberdade e a igualdade, que permitiriam a escolha de princípios de justiça.

Essas discordâncias em relação à posição explicitamente adotada por Rawls, da sua teoria ser uma teoria contratualista, Brito Filho (2023, p. 38) chama atenção ao fato de que Rawls utiliza a ideia de contrato para simbolizar o consenso hipotético dos indivíduos sobre os princípios que, segundo ele, seriam escolhidos para regular a estrutura básica da sociedade em determinadas condições.

Os princípios, na justiça como equidade, são escolhidos na posição original, que corresponde ao estado de natureza na teoria tradicional do contrato social. Essa posição original, a propósito, como explica Rawls (2016, p. 26), é uma posição hipotética e deve ser entendida

como momento inicial em que, a partir de determinadas condições, seriam escolhidos os princípios de justiça.

Nesse sentido, segundo Brito Filho (2023, p. 40), o que Rawls faz é utilizar esse recurso, que ele denomina de posição original, para demonstrar quais os princípios que seriam escolhidos pelos indivíduos para reger a estrutura básica da sociedade, a partir de determinadas condições.

Para uma perspectiva mais prática, pode-se afirmar que Rawls estabeleceu um cenário imaginário e hipotético para identificar quais princípios considera apropriados para governar as principais instituições sociais. Esse exercício, portanto, revela a escolha de dois grandes ideais políticos: liberdade e igualdade. (Brito Filho, 2023, p. 40).

Além disso, essa abordagem reflete uma escolha pelo indivíduo, ou mais precisamente, por todos os indivíduos, visto que a concepção de Rawls não admite que uma pessoa prevaleça sobre outra, rejeitando desigualdades que resultem em danos aos demais, especialmente aos menos favorecidos (Brito Filho, 2023, p. 40).

Na posição original, as partes estão sob o véu da ignorância. Isso implica dizer que elas desconhecem como as diversas alternativas impactarão suas situações específicas e são compelidas a avaliar os princípios apenas com base em considerações gerais (Rawls, 2016, p. 147).

Para Cittadino (2009, p. 101), o véu da ignorância assegura a “imparcialidade da concepção política da justiça”, uma vez que os indivíduos representativos – como Rawls os intitula – não conhecem sua situação pessoal, o que pressupõe que os princípios que serão escolhidos serão de maneira imparcial, pois a escolha destes ocorrerá de forma alheia às experiências dos indivíduos.

Os indivíduos não terão conhecimento, por exemplo, sobre seu nível educacional, gênero, cor, se são ricos ou pobres, entre outros aspectos. Essas condições, dependendo dos princípios selecionados, poderiam, no mundo real, resultar em desvantagens para os próprios indivíduos que determinaram esses princípios (Brito Filho, 2023, p. 41).

Isso fica claro em duas passagens na obra de Rawls. Na primeira, diz o autor:

[...] ninguém conhece seu lugar na sociedade, sua classe ou seu *status* social; e ninguém conhece sua sorte na distribuição dos recursos e das habilidades naturais, sua inteligência, força e coisas do gênero (2016, p. 15).

Já na segunda, ele explica o objetivo de excluir os princípios que seriam escolhidos se o indivíduo conhecesse os fatos, mas que são irrelevantes sob a ótica da justiça, e exemplifica:

Por exemplo, se determinado homem soubesse que era rico, poderia achar razoável defender o princípio de que os diversos impostos em favor do bem-estar social fossem considerados injustos; se ele soubesse que era pobre, seria bem provável que propusesse o princípio oposto (2016, p. 22).

Observa-se que a escolha pressupõe que os indivíduos são racionais e desinteressados em relação aos outros. Para Rawls (2016, p. 157), a racionalidade significa que um indivíduo, diante das opções disponíveis, é capaz de classificar essas opções e adotar o plano que melhor atenderá seus desejos e que possui a maior probabilidade de sucesso.

Isso se deve ao fato de que é a dotação de racionalidade dos indivíduos da posição original que permite a otimização das escolhas feitas, ou, como identificado por Rawls, a estipulação de uma regra *maximin*, assim esclarecida por Gargarella (2020, p. 24-25):

A mencionada regra afirma que, nesses momentos de incerteza, devem ser hierarquizadas as diferentes alternativas de acordo com seus piores resultados possíveis. Nesse sentido, deverá ser adotada a alternativa cujo pior resultado for superior ao pior dos resultados das outras alternativas.

Essa escolha não corre de uma postura conservadora dos indivíduos, mas da situação específica em que estão: eles desconhecem as probabilidades disponíveis, não têm interesse em benefícios superiores ao mínimo garantido e buscam evitar opções que impliquem riscos muito graves (Gargarella, 2020, p. 24-25).

Gargarella (2020, p. 25) demonstra um exemplo claro do que se procura evitar: se uma das alternativas possibilitar que algumas pessoas caiam em uma condição de quase escravidão, será considerada inaceitável, ainda que proporcione grandes vantagens à maioria restante.

O desinteresse, que é fundamental para a escolha dos princípios de justiça, exige que as partes se concentrem exclusivamente em seus próprios interesses. No entanto, como Rawls explica, isso não significa que, na prática, essas partes não se importariam com os outros em uma sociedade bem-ordenada e na vida cotidiana. Segundo o autor, o que motiva as pessoas na posição original não define, diretamente, o que as motiva em uma sociedade justa (Rawls, 2016, p. 160).

A situação das pessoas que estão na posição original expressa certas limitações, de modo que as alternativas que lhes são acessíveis, e seus conhecimentos das circunstâncias, são limitados em diversos aspectos. Rawls as chama (as limitações) de *restrições do conceito de justo*, uma vez que se aplicam à escolha de todos os princípios éticos, e não só aos de justiça (Rawls, 2016, p. 158).

Segundo Rawls (2016, p. 158-159), há certas condições formais que parece razoável impor às concepções de justiça que serão apresentada às partes. A adequação dessas condições

formais decorre da fundamentação do princípio de justo na conciliação das reivindicações que as pessoas fazem às instituições e uma às outras.

Tendo em vista a necessidade de condições aos princípios de justiça, Rawls quando afirma que não devem ser justificadas pela definição nem pela análise dos conceitos, mas apenas pela razoabilidade da teoria da qual fazem parte, classifica-as em cinco tópicos que podem ser facilmente entendidos nas palavras do autor, quando as resume:

Em conjunto, portanto, essas condições impostas às concepções do justo resumem-se no seguinte: a concepção do justo é um conjunto de princípios, gerais na forma e universais na aplicação, que deve ser publicamente reconhecido como última instância de apelação para a ordenação das reivindicações conflitantes de pessoas morais (2016, p. 164).

Antes de apresentar os princípios de justiça, é importante destacar que, para Rawls, eles devem ser elaborados e acolhidos em ordem serial ou léxica⁷. Além disso, nesse momento, o autor defende não só a existência de regras de prioridade, mas também uma ordem entre os princípios (Rawls, 2016, p. 51-52).

Essa ordenação em série evita, na visão do autor, a necessidade de equilibrar princípios, de modo que os anteriores na série têm um peso absoluto, por assim dizer, em relação aos posteriores (Rawls, 2016, p. 52).

O autor afirma que uma concepção de justiça deve organizar as reivindicações conflitantes em uma ordem específica, pois esse é o papel dos princípios quando há exigências concorrentes, embora reconheça que essa organização pode enfrentar dificuldades (Rawls, 2016, p. 144).

Dadas essas condições, Rawls (2016, p. 73) estabelece os princípios de justiça que seriam escolhidos pelas partes, e que, em uma versão preliminar, estabelece a primeira formulação dos dois princípios:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos.

Esses princípios aplicam-se, primeiramente, à estrutura básica da sociedade, orientando a atribuição de direitos e deveres, além de regular a distribuição das vantagens

⁷ Ordem gradativa ou prioritária.

sociais e econômicas. Sua formulação parte do pressuposto, aos propósitos da teoria da justiça, de que a estrutura social pode ser dividida em duas partes distintas: o primeiro princípio se aplica a uma delas, enquanto o segundo se aplica à outra (Rawls, 2016, p. 73-74).

Dessa maneira, Rawls afirma que o primeiro princípio estabelece que essas liberdades devem ser iguais, enquanto o segundo se aplica à distribuição de renda e riqueza e à estruturação de organizações que fazem uso de diferenças de autoridade e responsabilidade (Rawls, 2016, p. 74).

Ressalta-se que, embora a distribuição de renda e riqueza não precise ser igual, deve ser vantajosa para todos e, ainda, ao mesmo tempo, os cargos de autoridade e responsabilidade devem ser acessível a todos (Rawls, 2016, p. 74).

Essa ordenação não implica que violações das liberdades fundamentais iguais, protegidas pelo primeiro princípio, sejam injustificáveis ou não possam ser compensadas por maiores benefícios sociais e econômicos. Na verdade, essas liberdades têm um campo principal de aplicação, no qual só podem ser limitadas ou comprometidas quando entram em conflito com outras liberdades fundamentais (Rawls, 2016, p. 74).

Como afirma Brito Filho (2023, p. 45), essas liberdades devem ser iguais para todos, embora não sejam absolutas, não podem ser restringidas; para Rawls, em nome de outros valores ou bens, mas somente no caso de fortalecerem o seu próprio sistema:

Uma liberdade fundamental coberta pelo princípio primeiro só pode ser limitada em nome da própria liberdade, isto é, só para garantir que essa mesma liberdade, ou outra liberdade fundamental, estará devidamente protegida e para ajustar da melhor maneira o sistema único de liberdades (Rawls, 2016, p. 250).

Quanto ao segundo princípio, Brito Filho (2023, p. 45) salienta que Rawls aceita as desigualdades econômicas e sociais, desde que tragam o maior benefício possível aos menos favorecidos e desde que se tenha igualdade de oportunidades. A primeira questão, o benefício aos menos favorecidos, é uma questão muito importante para a análise que será desenvolvida na próxima seção.

O segundo princípio ou *princípio da diferença* é o que regula a distribuição dos recursos na sociedade. Enquanto o primeiro está vinculado à ideia de liberdade, este se associa ao ideal de igualdade; ao mesmo tempo que se aquele parecia decorrer do desconhecimento individual sobre a própria concepção de bem, este, por sua vez, parece derivar da ignorância de dados, tais como a posição social e econômica, ou os talentos de cada um (Gargarella, 2020, p. 25).

O princípio da diferença implica à superação de uma ideia de justiça distributiva, habitual em sociedades modernas, segundo a qual o que cada um obtém é justo se os benefícios ou posições em questão também forem acessíveis aos demais (Gargarella, 2020, p. 25).

Para Rawls, o princípio da igualdade equitativa de oportunidades não deve ser interpretado como um caminho para a meritocracia, mas como uma garantia de que todos tenham acesso justo aos cargos e posições disponíveis. Isso pode exigir, em alguns casos, que a sociedade preste maior atenção àqueles que possuem menos recursos, seja em termos de talentos, seja em condições sociais e econômicas (Rawls, 2016, p. 89 e 107-109).

Por outro lado, segundo Vita (1993, p. 48), o princípio da diferença traduz uma concepção de igualdade de recursos ou de *bens primários*, uma vez que se trata de assegurar uma distribuição equitativa (não necessariamente igual) de recursos escassos e somente admitir desigualdades que sejam aceitáveis segundo um critério de justiça. Para o autor, aceitáveis são àquelas desigualdades que podem, de certo modo, serem justificadas.

Sendo assim, o princípio da diferença é, então, uma concepção fortemente igualitária, considerando que se não houver uma distribuição que melhore a situação de ambas as pessoas (limitando-se ao caso de duas pessoas para melhor explicação), deve-se preferir a distribuição igualitária (Rawls, 2016, p. 91).

Contudo, por mais que a situação de uma das pessoas melhore do ponto de vista do princípio da diferença, para Rawls (2016, p. 91) não há ganho algum se à outra pessoa o cenário foi o oposto.

Sobre isso, é válido ressaltar que Brito Filho (2021, p. 63) tem denominado essa proposta de *desigualdade controlada*, pois, embora Rawls não atue contra os ganhos individuais, cria para eles uma limitação ao fixar as condições para que contribuam em prol da sociedade em geral. Enfatiza, ainda, que ao mesmo tempo que Rawls fixa uma espécie de teto, também define um piso, que são os bens primários.

Para Rawls, os princípios de justiça não podem ser estruturados com base em arranjos onde a perda de alguns em certos aspectos seja compensada por maiores vantagens de outros. Isso fica evidente na seguinte passagem:

Não se permite que diferenças de renda ou em posições de autoridade e responsabilidade sejam justificadas com base no argumento de que as desvantagens daqueles que se encontram em uma posição são contrabalançadas pelas vantagens maiores de outros que se encontram em outra posição (Rawls, 2016, p. 78).

Vale notar, ainda, que os princípios – especialmente o segundo – a partir da ideia do princípio da diferença, estão relacionados aos bens primários, os quais podem ser conceituados como “coisas que se presume que um indivíduo racional deseje, não importando o que mais ele deseje”, e que “em categorias amplas, são direitos, liberdades e oportunidades, bem como renda e riqueza” (Rawls, 2016, p. 110).

Os bens primários a que Rawls se refere, como explica Kymlicka (2006, p. 82), são os bens primários sociais, os quais constituem os distribuídos pelas instituições sociais, e não os naturais, como a saúde e os talentos, e que, embora possam ser influenciados de diversas formas pelas instituições sociais, não são por elas distribuídos.

Nesse contexto, é relevante mencionar que, em novembro de 1990, John Rawls, dedicou-se a corrigir alguns equívocos identificados em sua teoria, dentre os quais (pontos revisados) destaca-se a interpretação dos bens primários como uma deficiência grave da edição original.

Essa revisão foi motivada pela ambiguidade identificada na versão anterior, que deixava incerto se algo é considerado um bem primário com base apenas em fatos naturais da psicologia humana ou se essa caracterização também depende de uma concepção moral da pessoa, fundamentada em um ideal específico (Rawls, 2016, p. XXXVIII).

Diante disso, o autor argumenta que essa ambiguidade deve ser resolvida em favor da segunda alternativa, reconhecendo que as pessoas possuem duas capacidades morais distintas e dois interesses superiores relacionados ao desenvolvimento e à aplicação dessas capacidades. (Rawls, 2016, p. XXXVIII).

Os bens primários, portanto, são agora caracterizados como aquilo que as pessoas precisam em seus *status* de cidadãos livres e iguais e de membros normais e plenamente cooperativos da sociedade durante toda a vida (Rawls, 2016, p. XXXVIII).

A partir disso, ressalta-se que Rawls, ao associar os princípios de justiça aos bens primários, presume que, em uma sociedade bem-ordenada, as concepções dos cidadãos sobre seu próprio bem se ajustem aos princípios de justiça publicamente reconhecidos e que exista um lugar adequado aos diversos bens primários (Rawls, 2016, p. 490).

Contudo, o conceito de bem é abordado, pelo autor, de maneira superficial. Na realidade, Rawls (2016, p. 490) faz uma distinção entre duas teorias do bem, e a razão para isso é que, na justiça como equidade, o conceito de direito justo precede o conceito de bem.

É que, conforme alega Brito Filho (2021, p. 32), para Rawls uma coisa só é boa quando se ajusta aos princípios que já existem, não sendo possível decidir a respeito desses princípios sem ter ao menos a suposição do que as partes desejariam, não obstante em caráter geral.

Segundo Rawls (2016, p. 491), “indivíduos racionais, independentemente do que desejem além disso, precisam de certas coisas como pré-requisitos para realizar seus planos de vida”. Brito Filho (2021, p. 32) sugere que essa ideia é mais clara se o verbo *desejar* for substituído por *necessitar*, isto é, para Rawls, indivíduos racionais sempre necessitam de certos bens, os quais devem ser compreendidos como básicos e fundamentais.

Isso é o que Rawls (2016, p. 490) chama de *teoria fraca do bem*, a qual está vinculada exclusivamente aos bens primários desejados (necessários) por todos os indivíduos, e não a todo e qualquer bem que possa ser aspirado por alguém para a realização de seu plano de vida.

Nesses termos, isso é explicado por Michael Sandel (2005, p. 51), para quem a teoria é considerada fraca porque se ocupa dos bens que são aptos a ser úteis para qualquer indivíduo, independentemente de seus objetivos específicos.

Diante disso, Brito Filho (2021, p. 33) esclarece que é possível identificar elementos de consequencialismo na teoria de justiça de Rawls, visto que os princípios de justiça do autor estão diretamente vinculados à aquisição, por todas as pessoas, dos bens primários necessários à realização de qualquer plano de vida.

Em outras palavras, os bens primários devem ser distribuídos pelas principais instituições sociais, mas não todos os bens necessários para cada plano de vida individual. Isso é o que distingue, para Rawls, a teoria fraca da teoria plena do bem; no entanto, ainda assim, Brito Filho (2021, p. 33) afirma que isso, para ele, representa uma forma de consequencialismo.

Dito isso, antes de avançar para a próxima seção, é importante reforçar que, em diversos momentos de sua obra, Rawls (2016) trata o utilitarismo como o propósito pelo qual pretende formular a sua teoria de justiça, a fim de que sirva como alternativa para essa doutrina.

Em relação ao utilitarismo – embora já tenha sido abordado anteriormente, será retomado suficientemente para dar fundamento à questão a ser tratada a seguir –, destaca-se os ensinamentos de Vita (1993, p. 13):

O utilitarismo é uma teoria ética teleológica, isto é, uma teoria que define o que é correto ou justo fazer em função de uma concepção de boa vida humana. Essa concepção, no caso do utilitarismo, é vazia de conteúdo próprio, já que resulta da agregação de preferências e desejos *de facto* dos agentes, sem que a motivação ou a validade dessas preferências e desejos sejam colocadas em questão.

Kymlicka (2006, p. 11 e 25) observa que, em sua forma mais básica, o utilitarismo sustenta que “o ato ou procedimento moralmente correto é aquele que produz a maior felicidade para os membros da sociedade”.

Conforme Brito Filho (2023, p. 39), essas duas abordagens, mais a anterior, de Vita, evidenciam questões inerentes ao utilitarismo, como a prevalência do bem sobre o justo; É o resultado que determina a moralidade do ato, bem como o fato de que, no utilitarismo, as preferências dos integrantes dos grupos minoritários são ignoradas, desde que se maximize a utilidade e se contemple a maior parte dos indivíduos.

Isso ocorre, por exemplo, quando um governo anuncia, geralmente com um tom de triunfalismo, que a nova política permitirá que 90% das crianças recebam educação básica. À primeira vista, isso pode parecer uma medida positiva, pois a maioria das crianças será alfabetizada. No entanto, na prática, a implementação dessa política para cumprir uma obrigação fundamental do Estado implica que 10% das crianças, frequentemente as mais carentes, serão privadas do direito à educação formal (Brito Filho, 2023, p. 39).

Por isso, Rawls (2016, p. 92-93) afirma que uma visão menos igualitária possa parecer, talvez à primeira vista, mais plausível do que o princípio da diferença.

Após a análise da justiça como equidade de Rawls, incluindo suas implicações e características, e a discussão dos princípios de justiça, o próximo ponto desta seção abordará como a teoria de justiça rawlsiana pode servir como uma base filosófica sólida para fundamentar e garantir o direito à educação.

3.3 A teoria de justiça de Rawls como concepção filosófica adequada para fundamentar e garantir o direito à educação

Considerando tudo o que já foi apresentado até aqui, sabe-se que a maior felicidade para o maior número de pessoas é uma linha argumentativa que não respeita o ser individualmente considerado. Por isso que Sandel (2005, p. 51) a critica, avaliando o utilitarismo como uma corrente que “pode ser muito cruel com o indivíduo isolado”.

Justamente pelo fato de a concepção de justiça utilitarista excluir pessoas é que Rawls (2016, p. 4) dirige-se contra ela, por entender não ser justa o suficiente para reger uma distribuição de bens. Quanto a isso, o autor assevera que cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar e que, inclusive, a própria sociedade deve proteger os indivíduos, até mesmo, contra os interesses maiores dessa própria sociedade.

Rawls concedeu importância à individualidade humana, inserindo a pessoa em posição de supremacia em sua teoria, buscando resguardar, para cada uma, um mínimo de bens essenciais capazes de proteger sua dignidade.

O autor, ao publicar sua obra, rompeu com os fundamentos do liberalismo clássico ao incorporar a igualdade como um ideal político, capaz de orientar a distribuição de bens valiosos entre todos os membros da sociedade. Ao estabelecer a igualdade como princípio fundamental da justiça, junto à liberdade, defendendo a articulação desse binômio como base e direcionamento para a estrutura social, bem como para as decisões políticas e legislativas, Rawls dividiu o liberalismo em duas vertentes (Brito Filho, 2021, p. 29).

Em uma vertente, está o liberalismo igualitário, também chamado liberalismo de princípios, que entende que a distribuição de direitos deve considerar tanto o ideal da liberdade quanto o da igualdade. Na outra, encontra-se o libertarianismo, defendendo que a distribuição deve se basear exclusivamente no ideal político da liberdade (Brito Filho, 2021, p. 29).

Assim, conforme Rawls, as instituições sociais devem distribuir direitos a todos os membros da comunidade com base em dois princípios fundamentais: liberdade e igualdade. Ao fazer isso, o autor reavivou o debate sobre o ideal de uma sociedade justa composta por cidadãos livres e iguais, destacando a importância da justiça social e da plena autonomia dos indivíduos para que possam perseguir seus projetos de vida.

Os princípios de justiça, na teoria de Rawls, estão diretamente vinculados à noção de bens primários. Conforme a interpretação de Brito Filho (2021, p. 23) – como já foi destacado detalhadamente na seção anterior –, esses bens podem ser compreendidos como direitos fundamentais, definidos como indispensáveis a todas as pessoas, independentemente de seus projetos de vida, cabendo a tarefa de transferência desses direitos essenciais ao Estado.

Rawls, assim, sustenta que o Estado tem a responsabilidade de garantir a todos os indivíduos os direitos considerados fundamentais, pois eles constituem os bens primários que a sociedade reconheceu como essenciais para a realização de qualquer plano de vida. No Brasil, tais bens foram escolhidos em 1988, com a definição de determinados direitos individuais e coletivos como fundamentais.

Em suma, o objetivo central da teoria de Rawls é garantir, através dos princípios de justiça, que todos os indivíduos tenham acesso – proporcional, equitativo, justo e suficiente – a um conjunto mínimo de bens primários, ou melhor dizendo, aos direitos fundamentais. A intenção, portanto, é assegurar que ninguém esteja abaixo do patamar mínimo de justiça, pois, abaixo desse nível, a ordem política se torna injusta. Dentro desse quadro, está o direito à educação enquanto um recurso essencial, que deve ser garantido pelo Estado a todos os cidadãos.

Assim, a presença de John Rawls nesta discussão, justifica-se pelo fato de sua teoria atuar como um pilar na proteção dos direitos fundamentais, seja por combinar dois ideais

políticos essenciais (liberdade e igualdade), ou por demonstrar uma preocupação específica com os grupos socialmente menos favorecidos.

A garantia de direitos fundamentais aos indivíduos reflete uma concepção de justiça que oferece uma base sólida para a compreensão dos Direitos Humanos, estendendo-se à concretização de direitos que compõem o mínimo existencial. Esses direitos, materializados nos direitos sociais prestacionais, são essenciais para promover o desenvolvimento social e assegurar a cidadania plena e metas fundamentais do país.

A concepção liberal igualitária, a partir da teoria de Rawls, portanto, revela-se sólida na defesa do pleno exercício do direito à educação sob uma perspectiva individual, uma vez que se trata de um direito subjetivo. Esse direito constitui uma necessidade concreta para cada pessoa, pois, quando efetivado, contribui significativamente para a preservação e proteção da dignidade humana, além de fomentar a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Assim sendo, dado que toda a produção científica de Rawls está intrinsecamente ligada à dignidade da pessoa humana e considerando os diversos motivos mencionados, sua teoria se revela aplicável à realidade brasileira, particularmente no que diz respeito à garantia de direitos sociais conforme os padrões e diretrizes estabelecidos pela Constituição brasileira de 1988.

Até aqui, a análise das implicações e da proteção do direito à educação se intensificou, visto que foi demonstrado como este direito fundamental social está fundamentado e amparado normativamente, bem como os conceitos e princípios da teoria de justiça como equidade de Rawls sustentam o pleno exercício do direito à educação.

A seguir, a próxima seção fará uma análise do direito à educação no Brasil, abrangendo tanto seus aspectos normativos quanto práticos. Nesse sentido, ao considerar a teoria de Rawls como a abordagem mais justa para a distribuição de direitos sociais, busca-se examinar se o direito fundamental à educação é efetivamente respeitado, no Brasil, conforme os princípios da justiça como equidade propostos por esse autor.

4 O CONJUNTO NORMATIVO, A REALIDADE PRÁTICA E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL COM BASE NA PERSPECTIVA RAWLSIANA

A compatibilidade da teoria de justiça como equidade, de John Rawls, com o direito à educação no Brasil é o alvo principal de toda a dissertação, contudo, nesta seção serão abordados os aspectos práticos, revelando a realidade educacional brasileira frente ao arcabouço normativo que o direito à educação, no Brasil, detém.

Considerando a análise da seção 2, em relação à normatividade do direito à educação, bem como o estudo acerca da teoria como equidade de Rawls feito na seção 3, agora, a pesquisa se direcionará à realidade prática, tendo em vista os desafios e desigualdades presentes na implementação dessas normas.

A proposta desta seção, portanto, é examinar a relação entre a efetividade do direito à educação no Brasil e a concepção rawlsiana, avaliando a consonância desse direito com a ideia de distribuição justa na perspectiva de Rawls, onde o direito à educação é assegurado como um bem primário essencial, além da promoção da igualdade de oportunidades e o benefício aos menos favorecidos.

Assim sendo, a análise inicial abordará a realidade prática da educação básica no Brasil, examinando taxas e indicadores que refletem os resultados e desafios da educação no cenário brasileiro, com ênfase nas desigualdades regionais frente ao panorama nacional. Em seguida, será verificada a compatibilidade da teoria rawlsiana com o direito educacional brasileiro, tanto em relação ao conjunto normativo quanto à realidade prática do país.

4.1 A realidade brasileira: a avaliação segundo o IBGE e a divisão regional do país

Com o intuito de fornecer uma base territorial para fins de levantamento e divulgação de dados estatísticos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza a Divisão Regional do Brasil, a qual faz parte da missão institucional do IBGE desde os primórdios do Instituto, na década de 1940, quando as divisões regionais contemplavam conceitos como *zonas fisiográficas*, *mesorregiões homogêneas* etc. (IBGE, 2017).

As divisões regionais, no IBGE, estabelecem-se em diversas escalas de abrangência ao longo do tempo, conduzindo, em 1942, à agregação de Unidades da Federação em Grandes Regiões definidas pelas características físicas do território brasileiro (IBGE, 2017).

Como consequência das transformações ocorridas no espaço geográfico brasileiro nas décadas de 1950 e 1960, uma nova divisão em Macrorregiões foi elaborada em 1970, introduzindo conceitos e métodos que destacam a importância crescente da articulação

econômica e da estrutura urbana à compreensão do processo de organização do espaço brasileiro (IBGE, 2017).

Para tanto, com a finalidade de esclarecer a organização do território nacional e supervisão do governo federal, dos Estados e Municípios, na implantação e gestão de políticas públicas e investimentos, o IBGE divide o País em cinco grandes regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste (IBGE, 2017).

Em relação aos indicadores clássicos de pobreza, é evidente a magnitude do problema social e econômico enfrentado por algumas dessas regiões, assim como a necessidade em desenvolver políticas públicas que promovam o crescimento humano e econômico, com foco na redução das carências e vulnerabilidades sociais. A análise do território nacional revela as disparidades territoriais e as dinâmicas distintas que influenciam a realidade de cada localidade.

Por isso, mostra-se oportuno chamar atenção para essas áreas que, por vezes, demonstram resultados preocupantes quanto às necessidades essenciais, em especial a educação – por ser objeto central deste estudo –, frente ao país como um todo. Assim sendo, serão investigadas as desigualdades no acesso à educação de qualidade entre essas localidades brasileiras.

Embora o Brasil tenha alcançado avanços significativos na ampliação da oferta de educação básica, com índices próximos à universalização no ensino fundamental e taxas crescentes de matrículas na educação infantil e no ensino médio, a realidade em algumas regiões ainda diverge desse padrão nacional.

Nesse contexto, é importante destacar que algumas dessas áreas, além de apresentarem índices negativos em relação ao país, também se situam abaixo de outras mais desenvolvidas nesse aspecto. Com isso, ressalta-se que – talvez o ponto mais relevante –, em situações de queda generalizada dos indicadores, as regiões que já se encontravam em condições desfavoráveis são as mais impactadas.

Em 2021, registrou-se uma redução significativa no número de matrículas na educação básica em todo o país, acompanhada por um aumento nas taxas de abandono e evasão escolar, em decorrência da pandemia da Covid-19 (UNICEF, 2021).

Com o fechamento das escolas, aqueles que já se encontravam em situação de exclusão ficaram ainda mais distante do seu direito de aprender, e os que já estavam matriculados também enfrentaram dificuldades em manter o aprendizado em casa, seja pela falta de acesso à internet, vistas às condições de pobreza, ou por outros fatores. Isto é, ambos tiveram seu direito à educação negado (UNICEF, 2021). Ou seja, ambos tiveram seu direito à educação negado,

enfrentando um cenário ainda mais desfavorável do anterior que, por si só, já era marcado por desigualdades e dificuldades significativas.

É fato que à compreensão da realidade do sistema educacional brasileiro, é imprescindível considerar as disposições da LDB e as outras normas complementares, como leis, decretos, portarias e resoluções que compõem o arcabouço normativo da educação no Brasil. Após a análise dessas disposições nas seções anteriores, a avaliação da realidade prática da educação no país – que será desenvolvida a seguir – se concretiza a partir de indicadores provenientes de pesquisas nacionais nesse aspecto.

A compreensão da situação educacional ocorre por intermédio de um conjunto amplo de indicadores que possibilitam monitorar o desenvolvimento da educação brasileira, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), as taxas de rendimento, de fluxo escolar, a distorção idade-série entre outros, que servem de referência para as metas do PNE, que podem ser acompanhadas no Observatório desse Plano (BRASIL, s.d.).

Em meio à variedade de indicadores da educação no Brasil, embora todos os dados sejam válidos, foram selecionados os mais adequados à pesquisa em questão, uma vez que apresentam maior relevância e proximidade com o objeto de estudo, permitindo uma análise mais consistente e alinhada aos objetivos propostos.

O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. Coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e realizado em regime de colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação, esse instrumento tem a capacidade de agregar valor analítico e avaliativo às estatísticas (BRASIL, s.d.).

Além disso, utilizou-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) que, implantada em 2012 em todo o território nacional, tem como objetivo monitorar as variações trimestrais e a evolução em curto, médio e longo prazos de dados essenciais ao estudo do desenvolvimento socioeconômico do país. Desde sua criação, a pesquisa tem ampliado progressivamente os indicadores analisados e divulgados, contribuindo para uma compreensão mais abrangente da realidade brasileira.

Planejada para produzir resultados para o Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas com Municípios das Capitais, a PNAD Contínua gera resultados anuais sobre variados temas ou tópicos, obtidos acumulando informações de determinada visita ao longo do ano. Entre os temas e tópicos suplementares pesquisados em trimestres específicos do ano, os dados sobre a educação são coletados no segundo trimestre.

Cabe destacar que, inicialmente, as informações sobre as características básicas da educação, coletadas mediante o Questionário Básico, eram direcionadas apenas às crianças com 5 anos ou mais de idade. A partir de 2016, todavia, foi introduzido na pesquisa o módulo anual de educação, ampliando a investigação dessa temática para todas as pessoas da amostra (IBGE, 2024b).

Assim, com o intuito de retratar o panorama educacional da população do Brasil, serão investigados a seguir os dados que refletem a realidade da educação básica no país, considerando índices e taxas de analfabetismo, escolaridade, evasão escolar, distorção idade-série entre outros.

4.2 Desigualdades regionais: o cenário nacional e as grandes regiões

No Brasil, foram registradas 9,3 milhões de pessoas, com 15 anos ou mais de idade, analfabetas em 2023, o equivalente a uma taxa de analfabetismo de 5,4%. Dessas pessoas 54,7% (5,1 milhões de pessoas) viviam na Região Nordeste e 22,8% (2,1 milhões de pessoas) na Região Sudeste (IBGE, 2024b).

Sobre esse aspecto, quando observados os dados educacionais referentes às Grandes Regiões, nota-se que esses indicadores refletem uma significativa disparidade entre as regiões. Em 2023, as regiões Norte e Nordeste registraram as maiores taxas de analfabetismo com 6,4% e 11,2%, respectivamente, para indivíduos com 15 anos ou mais, enquanto no Centro-Sul do país, os índices se apresentaram, significativamente, mais baixos (IBGE, 2024b).

Tabela 1 – Taxa de Analfabetismo Nacional e Grandes Regiões (2023)

Grandes Regiões	Taxa de Analfabetismo (%)	
	15 anos ou mais	60 anos ou mais
Norte	6,4	22,0
Nordeste	11,2	31,4
Sudeste	2,9	8,5
Sul	2,8	8,8
Centro-Oeste	3,7	13,6
Brasil	5,4	15,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016/2023.

No Brasil, a proporção de pessoas com 25 anos ou mais de idade que terminaram a educação básica obrigatória – ou seja, que concluíram o ensino médio – manteve uma trajetória de crescimento alcançando 54,5% em 2023. Entre aqueles que não completaram a educação básica, 6,0% eram sem instrução, 27,1% tinham o ensino fundamental incompleto, 7,5% tinham o ensino fundamental completo e 5,0% o ensino médio incompleto (IBGE, 2024b).

Nas Grandes Regiões, também houve um aumento da proporção de pessoas com 25 anos ou mais de idade que concluíram, ao menos, a educação básica obrigatória, nas regiões Centro-Oeste e Nordeste. A região Nordeste foi a única que a maior parte da população de 25 anos ou mais não havia concluído a educação básica, com 54,4% de pessoas nesta situação. A região Norte passou a ter, em 2023, a maior parte da sua população nesse grupo etário com a educação básica (51,0%) (IBGE, 2024b).

Tabela 2 – Proporção de pessoas que concluíram a educação básica obrigatória (2023)

Grandes Regiões	População que concluiu a educação básica obrigatória (%)
	Pessoas com 25 anos de idade ou mais
Norte	51,0
Nordeste	45,6
Sudeste	59,9
Sul	53,1
Centro-Oeste	58,0
Brasil	54,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016/2023.

Sob essa perspectiva, o número médio de escolaridade formal complementa a proporção de pessoas com 25 anos ou mais (acima mencionada), uma vez que ambos os indicadores, em conjunto, oferecem uma análise mais abrangente desse cenário.

No Brasil, a média de anos de estudo dessas pessoas – de 25 ou mais de idade –, alcançou 9,9 anos em 2023, refletindo os avanços realizados ao longo das últimas décadas no campo da educação básica.

No entanto, em termos regionais, verifica-se que enquanto as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste mantiveram-se com uma média de anos de estudo acima da nacional, indicando

um melhor desempenho educacional nessas localidades, as regiões Norte e Nordeste apresentam índices inferiores, ficando abaixo da média do país.

Tabela 3 – Número médio de anos de estudo (2023)

Grandes Regiões	Média de anos de estudo de pessoas com 25 anos ou mais de idade
Norte	9,5
Nordeste	8,7
Sudeste	10,6
Sul	10,1
Centro-Oeste	10,5
Brasil	9,9

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016/2023.

Como já foi apresentado, a educação básica no Brasil se divide em três etapas: a educação infantil, que comporta a creche e a pré-escola; o ensino fundamental, geralmente segmentado em anos iniciais e finais; e, por fim, o ensino médio. Dada essa estrutura, para um estudo adequado sobre a educação básica, convém analisar cada etapa individualmente, explorando suas especificidades.

Começando pela primeira etapa da educação básica, a educação infantil atende crianças que estão tendo os primeiros contatos com o ambiente escolar, essa etapa engloba as crianças de 0 a 5 anos, abrangendo creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos).

Diferente da pré-escola, a creche não é obrigatória segundo a LDB, porém o Brasil tem como meta que 50% das crianças de até 3 anos sejam atendidas nesta etapa (Meta 1 do PNE 2024). Foi em 2023 que a educação básica se tornou obrigatória aos 4 anos de idade, buscando, assim, a universalização do ensino a partir dessa idade, além da ampliação do acesso à creche para a faixa etária de 0 a 3 anos (IBGE, 2024b).

Diante do panorama geral de 2023, constatou-se que 10,1 milhões de crianças de 0 a 5 anos frequentavam escola ou creche no Brasil, sendo 4,4 milhões de crianças de até 3 anos e 5,8 milhões entre 4 e 5 anos, atingindo taxas de escolarização de 38,7% e 92,9%, respectivamente.

Comparado ao ano de 2022, a taxa de escolarização de crianças de até 3 anos apresentou uma variação mais expressiva (de 36,0% para 38,7%), enquanto a taxa das crianças de 4 e 5 anos passou de 91,5% para 92,9%. Já na faixa etária de 6 a 14 anos a universalização,

praticamente alcançada desde 2016⁸, manteve-se estável em 2023 com o mesmo percentual do ano anterior (IBGE, 2024b).

De acordo com os dados referente ao ano de 2023 do IBGE (2024b), embora em alguns casos haja conformidade entre as Grandes Regiões, como na proporção de crianças de 2 a 3 anos frequentando a escola, que é significativamente maior àquelas de até 1 ano em todas as regiões, observa-se uma grande variação nas taxas de frequência escolar quando analisada a porcentagem de crianças de até 1 ano de idade.

Isto é, houve um aumento em todas as regiões da porcentagem de crianças entre 2 e 3 anos frequentando a escola: nas regiões Sul (63,0%) e Sudeste (63,8%) as taxas mais que dobraram; na Centro-Oeste (47,7%) triplicou; na região Norte (37,4%), a taxa de escolarização foi quase nove vezes maior; e no Nordeste (37,4%) esse percentual foi dez vezes superior ao das crianças de até 1 ano de idade (IBGE, 2024b).

Por outro lado, as taxas de frequência escolar referente às crianças de até 1 ano de idade, demonstram uma significativa disparidade entre as Grandes Regiões, quando as regiões Norte e Nordeste apresentam menores percentuais (4,2% e 5,9%) frente às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, onde as taxas aparecem em 25,9%, 24,3% e 15,0%, respectivamente (IBGE, 2024b).

Analisando a variação entre os anos de 2022 e 2023, observa-se que as taxas de escolaridade das crianças de até 1 ano permaneceram estáveis, sem alterações estatisticamente significativas na escolarização dessa faixa etária. Em contraste, as taxas de escolaridade das crianças de 2 a 3 anos apresentaram um aumento nesse período (IBGE, 2024b).

Já a faixa etária mais velha da educação infantil, de 4 a 5 anos de idade, registrou um percentual bastante elevado de escolarização em 2023 (92,9%), em relação ao ano de 2022 (91,5%), que, embora tenha totalizado 5,8 milhões de crianças, ainda assim, permanece sem alcançar a universalização, tal como estipulado pela Meta 1 do Plano (PNE 2024) (IBGE, 2024b).

Ressalta-se que essa taxa apresentou variação significativa entre 2022 e 2023 no Brasil e na região Norte, dadas suas proporções, enquanto as demais regiões apresentaram estabilidade estatística. A região Nordeste, por sua vez, destacou-se por manter o maior percentual de crianças nessa faixa etária escolarizadas desde 2016 (94,1%), sendo superada apenas em 2023 pela região Sudeste (94,5%). Nesse cenário, ambas as regiões registraram taxas acima da média nacional (IBGE, 2024b).

⁸ 99,2% em 2016, 99,3% em 2019, 99,4% em 2022 e 99,4% em 2023.

Tabela 4 – Taxa de Escolarização (2023)

Grandes Regiões	Taxa de Escolarização (%)					
	0 a 1 ano	Variação 2022/2023	2 a 3 anos	Variação 2022/2023	4 a 5 anos	Variação 2022/2023
Norte	4,2	→	37,4	→	86,5	↑
Nordeste	5,9	→	60,2	↑	94,4	→
Sudeste	24,3	→	63,8	→	94,5	→
Sul	25,9	→	63,0	↑	91,4	→
Centro-Oeste	15,0	→	47,7	→	90,6	→
Brasil	16,3	→	58,5	↑	92,9	↑

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016/2023.

Para fins de esclarecimento, vale ressaltar que embora os números pareçam variar entre os anos, o IBGE utiliza setas indicativas para informar a relevância dessas mudanças. De modo que, setas direcionadas para cima sinalizam crescimento, enquanto aquelas apontando para baixo indicam declínio. Já nos casos em que a variação não é estaticamente significativa, as setas permanecem direcionadas para a direita, representando estabilidade (IBGE, 2024b).

O acesso à educação infantil de qualidade é uma estratégia fundamental de combate à pobreza e à desigualdade social, devendo ser uma prioridade das políticas educacionais nas regiões, com enfoque nas que mais precisam. Todavia, a taxa de escolarização para a educação infantil, essencial para o desenvolvimento inicial e à trajetória educacional dos alunos, aparece consideravelmente mais baixa no Norte frente às demais regiões (Tabela 4).

Em termos do PNE, embora a Meta 1 tenha estabelecido a frequência de 50% das crianças de 0 a 3 anos na creche até o final da vigência do Plano, os resultados de 2023 apontam que a taxa de escolarização de 0 a 3 anos foi de 20,9% na região Norte, 35,1% na Nordeste, 45,5% na Sudeste, 45,6% na Sul e 32,1% na Centro-Oeste, indicando que em todas as regiões, menos da metade das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creche (IBGE, 2024b).

Em 2023, no Brasil, 63,7% das crianças de 0 a 1 ano e 55,4% das crianças de 2 a 3 anos não frequentavam creche por opção dos pais ou responsáveis. Em todas as Grandes Regiões esse mesmo motivo, referente às crianças de até 3 anos de idade, foi prevalente com o maior percentual na faixa de 0 a 1 ano do que entre 2 e 3 anos. A região Centro-Oeste registrou o percentual mais elevado (69,7%) para 0 a 1 ano, enquanto o menor ocorreu no Nordeste

(56,8%). Para as crianças de 2 a 3 anos, essa motivação foi maior na região Sudeste (58,9%) e menor na região Norte (48,1%) (IBGE, 2024b).

O segundo motivo mais apontado foi a ausência de escola/creche na localidade, falta de vaga ou não aceitação de matrícula em razão da idade da criança. No país, esse percentual foi de 30,7% para a faixa de 0 a 1 ano e de 38,5% para de 2 a 3 anos (IBGE, 2024b).

As regiões que se destacaram por este motivo foram a Norte e a Nordeste com 36,3% e 37,9%, respectivamente, para as crianças de até 1 ano e 48,1% e 41,1%, respectivamente, para as crianças de 2 e 3 anos de idade. Esses dados evidenciam uma carência significativa na oferta de instituições de educação infantil ou na disponibilidade de vagas nas regiões Norte e Nordeste (IBGE, 2024b).

Similarmente à educação infantil, o ensino fundamental funciona como uma base para as demais etapas da formação do aluno. Essencial ao desenvolvimento da criança, esse ciclo é obrigatório segundo a LDB, razão pela qual não surpreende o fato de a taxa de escolarização bruta nesta etapa se aproximar de 100%.

A taxa de escolarização das pessoas de 6 a 14 anos, em 2023, atingiu 99,4%, correspondendo a um contingente de 26,1 milhões de estudantes no sistema de ensino brasileiro. Esse elevado patamar tem sido mantido desde 2016, aproximando-se da universalização prevista na Meta 2 do PNE (IBGE, 2024b).

De acordo com o IBGE (2024b), todas as grandes regiões registraram taxas elevadas de escolarização, destacando-se com a maior taxa das crianças de 6 a 14 anos matriculadas na escola a região Centro-Oeste (99,7%) e, a região Norte que, mesmo com a menor proporção, ficou acima de 99% (IBGE, 2024b).

Segundo o IBGE (2024b), apesar da elevada taxa de escolarização das pessoas de 6 a 14 anos, chamam atenção os resultados que indicam a adequação entre a idade e a etapa do ensino fundamental frequentado. Para esse monitoramento, utiliza-se a taxa ajustada de frequência escolar líquida que, no âmbito da Meta 2 do PNE (2024), estabelece que pelo menos 95% dos alunos do ensino fundamental concluam essa etapa na idade recomendada até a vigência do Plano.

Em 2023, 94,6% das crianças de 6 a 14 anos frequentavam o ensino fundamental na faixa etária ideal para essa etapa escolar. A análise da série histórica desse indicador revela que, entre 2016 e 2022, os percentuais permaneceram acima de 95%. Contudo, com a redução registrada em 2023, o índice atingiu seu menor nível no período analisado, ficando abaixo da Meta 2 estabelecida pelo PNE (IBGE, 2024b).

A partir dessas estatísticas, também é possível medir e avaliar a qualidade do ensino fundamental a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Criado em 2007, o Ideb reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações (INEP, s.d.).

A partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Ideb é calculado a cada 2 anos, além de ser importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação (INEP, s.d.).

Com variação de 0 a 10, vinculado ao aumento do índice do desempenho dos alunos e o do número de aprovados, o Ideb teve seu primeiro ciclo encerrado em 2021. Em janeiro de 2024, o INEP instituiu um Grupo Técnico (GT Novo Ideb), com o objetivo de elaborar um estudo técnico para subsidiar o MEC na atualização do índice e de novas metas (MEC, 2024).

Explicou o presidente do INEP que, encerrado o ciclo de compromisso pelo desenvolvimento da educação de 2007 quando da projeção das metas até 2021, como o PNE tem vigência até 2024, consideram-se as metas ao tempo do Plano⁹ (MEC, 2024).

De acordo com o Ideb, em 2023, o país alcançou 6 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), atingindo a meta nacional estabelecida para o primeiro ciclo do indicador (2007-2021), porém, nos anos finais (6º ao 9º ano) o Brasil alcançou 5 pontos, ficando abaixo das metas para o país nesta etapa (5,5) (MEC, 2024).

Tabela 5 – Ideb dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental (2023)

Grandes Regiões	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) - Ensino Fundamental	
	Anos iniciais	Anos finais
Norte	5,2	4,6
Nordeste	5,6	4,7
Sudeste	6,3	5,2
Sul	6,4	5,2
Centro-Oeste	6,1	5,2
BRASIL	6,0	5,0

Fonte: MEC/INEP – Censo Educacional 2023.

⁹ Na verdade, o PNE tem vigência até 31 de dezembro de 2025, conforme a Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.

Em relação às Grandes Regiões, nota-se que enquanto os índices iniciais do ensino médio referente às regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste aparecem acima da meta, as regiões Norte e Nordeste, por outro lado, permanecem abaixo dela. Quanto aos indicadores dos anos finais do ensino fundamental, o cenário continua o mesmo em relação às disparidades entre as regiões brasileiras.

Em âmbito nacional, de acordo com as tabelas acima, nota-se que enquanto os índices dos anos iniciais tem respondido positivamente à meta, os indicadores dos anos finais, por outro lado, permanecem abaixo da meta, demonstrando uma falta de alinhamento e continuidade nesta etapa educacional (MEC, 2024).

Esse padrão similar, é oriundo da avaliação individual dos componentes do Ideb: taxa de rendimento escolar, aprovação ou reprovação nas instituições de ensino, médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP etc.

Além dessa etapa escolar, a LDB também estabelece a obrigatoriedade do ensino médio, o que contribui para as elevadas taxas brutas de escolarização das regiões brasileiras nessa fase. Por outro lado, ressalta-se que as desigualdades regionais voltam a ser acentuadas e evidentes na taxa líquida de matrículas: enquanto a região Sudeste registra o maior índice de matrículas, a região Norte apresenta o percentual mais baixo.

Tabela 6 – Taxa de Escolarização Bruta e Líquida (2023)

Grandes Regiões	Taxa de escolarização de pessoas entre 15 e 17 anos de idade (2023)	
	Bruta	Ajustada Líquida
Norte	89,1	65,9
Nordeste	91,4	71,3
Sudeste	93,4	81,0
Sul	92,2	74,0
Centro-Oeste	90,4	75,0
BRASIL	91,9	75,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016/2023.

Em uma visão geral nacional, a taxa de escolarização das pessoas de 15 a 17 anos, manteve-se estável em 2023, chegando a 91,9%, já em relação as grandes regiões, destaca-se a queda na região Norte e a estabilidade estatística nas demais regiões (IBGE, 2024b).

Tendo em vista o PNE, a Meta 3 definiu a universalização, até 2016, do atendimento escolar à população de 15 a 17 anos, porém, em 2023 essa parte da meta não havia sido alcançada em nenhuma grande região brasileira (IBGE, 2024b).

Além disso, essa meta estabelece que a taxa de frequência escolar líquida no ensino médio seja elevada para 85,0% até o final da vigência do Plano, em 2024. Entretanto, com base nos dados de 2023, somente 75,0% dos jovens de 15 a 17 anos estavam frequentando o ensino médio ou haviam concluído esse nível (IBGE, 2024b).

Dessa forma, embora a taxa ajustada de frequência escolar líquida no ensino médio de 2022 para 2023 tenha apresentado estabilidade estatística em todas as grandes regiões, vale ressaltar que, frente à meta do PNE (85% em 2024), esses resultados indicam que as regiões enfrentam desafios, chamando atenção à necessidade em priorizar a superação do atraso escolar que vem do ensino fundamental.

Essa divergência entre as taxas de escolaridade e a líquida ajustada, nada mais é do que um reflexo da alta distorção idade-série nesta etapa educacional, revelando a proporção de alunos com dois anos ou mais acima da esperada para o ano em que estão matriculados: a porcentagem de alunos matriculados no ensino médio com idade acima da esperada para o ano em que estão matriculados aparece maior nas regiões Norte e Nordeste em relação às demais.

Tabela 7 – Taxa de Distorção Idade-Série (2023)

Grandes Regiões	Taxa de Distorção Idade-Série
Norte	28,1
Nordeste	24,8
Sudeste	15,1
Sul	17,6
Centro-Oeste	16,7
BRASIL	19,5

Fonte: Censo da Educação Básica 2023/INEP.

Dois fatores principais contribuem para essa defasagem: a reprovação, quando o aluno precisa repetir o ano letivo, e o abandono escolar¹⁰, quando o aluno deixa de frequentar a escola por um determinado período (Portella, Bussman e Oliveira, 2017, p. 480).

¹⁰ Esclarece-se que o abandono escolar não deve ser confundido com a evasão escolar, onde o primeiro é a condição do aluno que deixa de frequentar a escola durante o andamento do ano letivo, mas volta a se matricular no ano seguinte; e o segundo ocorre quando o aluno abandona a escola ou reprova e não efetua a matrícula no ano seguinte, para dar continuidade aos estudos.

Dos jovens brasileiros de 14 a 19 anos, 9,0 milhões não completaram o ensino médio, seja por terem abandonado a escola antes do término dessa etapa ou por nunca a terem frequentado. Nessa perspectiva, é importante observar que os maiores percentuais de abandono escolar aparecem nas faixas a partir dos 16 anos de idade (entre 16,0% e 21,1%) (IBGE, 2024b).

Mesmo assim, o abandono escolar também ocorre mais cedo, durante o ensino fundamental: 6,2% até os 13 anos e 6,6% aos 14 anos. É importante destacar que um marco significativo ocorre aos 15 anos, idade adequada para o ingresso no ensino médio, onde o percentual dos jovens que deixam a escola dobra em relação aos 14 anos. Frente a 2019, observa-se que o grupo de até 13 anos apresentou maior redução de abandono escolar, todavia, entre os jovens de 18 anos registrou o principal aumento (IBGE, 2024b).

Em termos regionais, o abandono escolar precoce até os 13 anos de idade foi notadamente alto no Norte (7,4%), Nordeste (7,3%) e Sul (5,5%). Aos 14 anos, o destaque continua à região Norte com 7,2% de saída da escola. Já aos 15 anos, o abandono acontece em todas as regiões, sendo maior no Sul (13,5%), Sudeste (13,1%) e Norte (12,8%) (IBGE, 2024b).

Entre 16 e 18 anos, as regiões Sudeste e Sul exibiram percentuais mais elevados (60,8% e 60,5%, respectivamente). Para o grupo com 19 anos de idade ou mais, as regiões Norte e Nordeste lideraram as estatísticas com 24,5% e 21,6%. Esse abandono mais tardio da escola está, provavelmente, associada a um esforço desses jovens para recuperar o atraso educacional (IBGE, 2024b).

De acordo com o IBGE (2024b), as pessoas de 18 a 24 anos de idade são aquelas que idealmente estariam frequentando o ensino superior, caso completassem a educação básica na idade adequada. Contudo, o atraso e a evasão escolar estão presentes tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, desencadeando em um considerável número de jovens que, ou não frequentam mais a escola ou que ainda frequentam etapas da educação básica obrigatória.

Quando consultados sobre a principal razão para terem abandonado ou nunca frequentado a escola, muitos jovens identificaram a necessidade de trabalhar como o fato mais importante. No Brasil, essa proporção alcançou 41,7% em 2023, um aumento em relação a 2022. Entre os que mencionaram desinteresse pelos estudos como motivo para o abandono, embora esteja seja o segundo mais relatado, observou-se uma redução consistente ao longo dos anos, chegando a 23,5% em 2023 (IBGE, 2024b).

Em síntese, a análise dos indicadores da Educação Básica em 2023 revela desempenhos variados conforme a etapa de ensino e os grupos etários avaliados. Na educação infantil, a taxa de escolarização de crianças de 0 a 5 anos apresentou avanço em relação a 2022,

mas ainda permanece distante das metas de frequência escolar estabelecidas para essa faixa etária (IBGE, 2024b).

Entre as pessoas de 6 a 14 anos, a taxa de escolarização se manteve estável em comparação a 2022, alcançando em 2023 valores próximos à universalização prevista na Meta 2 do PNE. No entanto, a taxa ajustada líquida, que mede a proporção de alunos dessa faixa etária que concluem o ensino fundamental na idade adequada, apresentou recuo, ficando abaixo do patamar de 95% recomendado pela mesma Meta (IBGE, 2024b).

Já em relação ao grupo entre 15 e 17 anos, tanto a taxa de escolarização quanto a taxa ajustada líquida permaneceram estáveis entre 2022 e 2023, mas, ainda assim, o país continua distante das metas estipuladas para essa faixa etária (IBGE, 2024b).

A análise realizada evidencia que, embora o país tenha avançado em direção às metas estabelecidas pelo PNE, a avaliação regionalizada revela lacunas que destacam as desigualdades existentes entre as diferentes regiões brasileiras. Esse cenário reforça a necessidade de políticas públicas mais eficazes e direcionadas às áreas que demandam maior atenção e investimentos.

4.3 A compatibilidade da teoria rawlsiana com o direito à educação no Brasil

Fazendo um levantamento do que foi exposto até o momento, esta subseção se debruça na compatibilidade da teoria rawlsiana com o direito à educação no Brasil. Para tanto, será necessário, em alguns momentos, retomar pontos previamente discutidos nas seções anteriores, de modo a reforçar a compreensão e garantir a coerência argumentativa.

No que se refere à teoria de Rawls (2016, p. 77) e aos princípios de justiça que a embasam, o próprio autor afirma, em sua obra, que a aplicação desses princípios no contexto das instituições gera determinadas consequências, impactando na estrutura organizacional da sociedade e na forma como os recursos são distribuídos entre os indivíduos.

Primeiramente, convém ressaltar que os direitos e liberdades mencionados por esses princípios correspondem àqueles estabelecidos pelas normas públicas que compõem a estrutura básica da sociedade. Em outras palavras, trata-se das principais instituições sociais que, ao definir os direitos e deveres das pessoas, exercem papel determinante na garantia das condições de liberdade e igualdade dentro da sociedade (Rawls, 2016, p. 77).

Quando Rawls menciona a existência de *normas públicas que regem a estrutura básica*, e as *principais instituições sociais que definem direitos e deveres*, no contexto brasileiro, essa referência remete à Constituição da República (1988), que representa o alicerce do ordenamento jurídico nacional. Isso se deve ao fato de que todas as leis e regulamentos do

país devem, obrigatoriamente, estar em conformidade com seus princípios fundamentais estabelecidos constitucionalmente.

Ademais, o autor destaca que a liberdade deve ser compreendida como um padrão de convivência estruturado por formas sociais. O primeiro princípio de justiça requer que determinados tipos de legislação, particularmente aquelas que regulamentam as liberdades fundamentais, sejam aplicadas igualmente a todos e permitam a mais abrangente liberdade compatível com uma liberdade semelhante para todos (Rawls, 2016, p. 77).

Ao lado disso, o segundo princípio da teoria rawlsiana estabelece que as desigualdades dentro da estrutura básica da sociedade somente serão justificáveis caso gerem vantagens para todos, com um impacto positivo mais significativo para os indivíduos em condição de maior vulnerabilidade (Rawls, 2016, p. 77-78).

Dessa forma, qualquer tentativa de justificar desvantagens estruturais ou violações de liberdade sob o argumento de um suposto “contrapeso” para beneficiar outros indivíduos, torna-se inadmissível à concepção rawlsiana. Em essência, o segundo princípio funciona como uma defesa da justiça distributiva e da necessidade de garantir os direitos fundamentais.

Esses princípios, em síntese, buscam definir um modelo equitativo de atribuição de direitos e deveres dentro das instituições sociais básicas, com o objetivo de estabelecer uma forma apropriada de distribuição de recursos. Sob essa perspectiva, a igualdade de oportunidades deve ser um pilar essencial, exigindo que a sociedade dedique mais atenção àqueles provenientes de posições sociais menos favorecidas. Assim, a proposta rawlsiana visa reduzir o impacto das contingências sociais em direção à igualdade (Rawls, 2016, p. 120).

No que diz respeito ao direito à educação, Rawls (2016, p. 120) afirma que o princípio da diferença deve orientar a destinação de maiores recursos educacionais para indivíduos com menores capacidades intelectuais, especialmente nos primeiros anos escolares, como forma de promover maior equidade.

O objetivo, no entanto, não é alcançar uma padronização absoluta de igualdade, mas ajustar as instituições para compensar desigualdades existentes e priorizar os interesses fundamentais daqueles que mais necessitam (Brito Filho e Lamarão Neto, 2016).

Com base nas análises realizadas, conclui-se que o arcabouço normativo brasileiro é compatível com a teoria rawlsiana, pois suas normas se fundamentam na universalidade e priorizam a proteção aos menos favorecidos. No entanto, essa compatibilidade não se concretiza plenamente na prática.

Na realidade, são justamente os mais vulneráveis os principais afetados pela evasão escolar, evidenciando fragilidades na aplicação efetiva do sistema normativo. Apesar dos

investimentos realizados ao longo dos anos no sistema educacional, o Brasil ainda enfrenta desafios críticos, como a baixa qualidade educacional, desigualdade de acesso e disparidades regionais (IPS BRASIL, 2024).

A análise dos indicadores educacionais revela que as desigualdades regionais no Brasil seguem um padrão recorrente de disparidades, reforçando a incompatibilidade prática com o ideal de justiça distributiva defendido por Rawls.

As regiões Norte e Nordeste apresentam, sistematicamente, os piores índices relacionados à educação básica, com menores taxas de escolarização, maior distorção idade-série e baixos indicadores de qualidade do ensino fundamental, conforme avaliado pelo Ideb. Essas desigualdades refletem as limitações do sistema educacional brasileiro em atender ao princípio da diferença, que exige que os mais vulneráveis sejam priorizados na distribuição de recursos e oportunidades.

Diante desse contexto, no qual as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste mantêm indicadores mais elevados em relação ao Norte e Nordeste, é necessário ressaltar que, embora essas últimas notoriamente sejam regiões contempladas com incentivos e benefícios voltados à redução dessas desigualdades, não obstante, os desafios estruturais persistem.

Assim, assegurar a efetividade do direito à educação como um bem primário essencial requer mais do que avanços legislativos, demandando reformas mais eficazes nas políticas públicas educacionais. Isso se deve ao fato de que, com base no estudo normativo realizado e os dados apresentados sobre a educação, embora o arcabouço jurídico brasileiro busque garantir direitos universais, sua aplicação prática ainda não atende às condições mínimas de equidade sustentadas pela teoria rawlsiana.

5 CONCLUSÃO

As contribuições, para a filosofia política, da teoria de justiça como equidade de Rawls são inquestionáveis, não só por superarem com eficácia a discussão teleológica do justo, mas também por estabelecerem, de maneira procedimental, a adequada colocação do justo previamente à concepção de bem.

A interpretação ampliada do princípio da diferença se mostra plenamente alinhada aos objetivos traçados por Rawls, ao enfatizar a posição original e o equilíbrio reflexivo como elementos essenciais para alcançar a justiça como equidade.

O respaldo suficientemente oferecido pela teoria rawlsiana, permite sua aplicação como base para um modelo que assegure, de forma eficaz, a garantia dos direitos sociais fundamentais a todos os indivíduos sem perder de vista o respeito à individualidade, o qual configura um aspecto essencial na justiça como equidade.

A análise primeiramente realizada evidencia que o direito fundamental à educação desempenha um papel central na promoção da dignidade da pessoa humana e no desenvolvimento de sociedades mais justas e equitativas, sendo amplamente reconhecido tanto no âmbito normativo brasileiro quanto internacional.

Destacam-se a Constituição brasileira de 1988, a LDB e o PNE, no contexto nacional, que juntos formam um arcabouço jurídico robusto e voltado à garantia desse direito por meio de políticas públicas e investimentos estatais, do mesmo modo, ficaram registradas as normas internacionais que abarcam e asseguram o direito à educação no plano internacional e reforçam sua importância como um direito humano essencial.

Após, havendo necessidade em fundamentar a discussão a respeito do modo em que as concepções teóricas sustentam a possibilidade de efetivação do direito à educação, o estudo aprofundou-se nas noções básicas do liberalismo igualitário e da justiça distributiva. Para, assim, a teoria de justiça como equidade de Rawls ser declarada a concepção de justiça mais adequada para a proteção e promoção do direito fundamental à educação.

A teoria rawlsiana, portanto, oferece uma base sólida para fundamentar a efetivação do direito à educação, de modo que, ao trabalhar com os dois ideais políticos, da liberdade e da igualdade, o autor estabelece uma maior atenção àqueles menos favorecidos na distribuição de direitos, garantindo uma equidade de oportunidades e acesso aos bens primários essenciais, como a educação.

Nesse cenário, a teoria rawlsiana é apresentada com detalhes, dando ênfase aos seus princípios de justiça e toda a disposição que o autor desenvolve em relação à estrutura básica

da sociedade, os indivíduos representativos e à composição teórica que fundamenta seu modelo de justiça, especialmente no que tange à igualdade de oportunidades e benefício aos menos favorecidos.

Assim, revisitando os principais pontos discutidos ao longo da dissertação, ao consolidar os resultados obtidos, a análise recai à compatibilidade do sistema educacional brasileiro com a perspectiva rawlsiana e os princípios de justiça.

Apesar da compatibilidade entre a estrutura normativa brasileira e a abordagem rawlsiana, a realidade prática do país revela um descompasso significativo. Indicadores educacionais apontam disparidades alarmantes nas regiões Norte e Nordeste, com altas taxas de analfabetismo, distorção idade-série e evasão escolar. Esses dados evidenciam que, embora o arcabouço normativo busque assegurar direitos universais, a prática não atende aos padrões de justiça distributiva exigidos por Rawls.

A análise das desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro revela um padrão persistente de disparidades entre as Grandes Regiões do país, especialmente quando comparadas as regiões Norte e Nordeste com as demais. Essas desigualdades são evidentes em diversos indicadores educacionais, desde a taxa de analfabetismo, de escolarização até a qualidade de ensino.

As regiões Norte e Nordeste enfrentam os maiores desafios, registrando os índices mais baixos de acesso e conclusão da educação básica, além de um número médio de anos de estudo inferior ao das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Esse cenário reflete dificuldades estruturais, como a insuficiência de vagas em creches e escolas, particularmente na educação infantil, e a alta taxa de distorção idade-série, que compromete o progresso educacional.

Ademais, embora haja demanda por educação nessas regiões, manifestada pelo interesse dos responsáveis em matricular as crianças, a oferta limitada de instituições educacionais e a precariedade na qualidade do ensino permanecem como barreiras significativas. Esses desafios são intensificados pelo baixo desempenho no Ideb, tanto nos anos iniciais quanto nos finais do ensino fundamental, evidenciando a carência dessas regiões nesse aspecto e a necessidade de políticas públicas e investimentos eficazes para reduzir as desigualdades e promover uma educação equitativa.

Portanto, a concretização do direito à educação como um bem primário essencial exige não apenas avanços legislativos, mas também a implementação de políticas públicas mais efetivas e voltadas para as áreas mais vulneráveis. Somente assim será possível aproximar a realidade brasileira do ideal de justiça como equidade, promovendo uma sociedade mais justa

e igualitária, na qual a educação exerça seu papel fundamental na garantia da dignidade e na construção de oportunidades para todos.

A conclusão, portanto, é pela compatibilidade do arcabouço normativo brasileiro com a teoria de justiça como equidade de Rawls, uma vez que o sistema jurídico educacional é fundamentado na universalidade e considera os menos favorecidos. Todavia, em relação à realidade educacional brasileira, o cenário é outro: exatamente as áreas e grupos populacionais que mais demandam cuidado, acabam sendo desvalorizados.

Desse modo, considerando que o objetivo central desta dissertação foi examinar em que medida o arcabouço jurídico brasileiro contribui à efetivação do direito à educação e, ainda, conforme a perspectiva rawlsiana, implica dizer que o cenário, embora devesse ser favorável uma vez que as normas do país se baseiam na universalidade, o acesso à educação de qualidade, na prática, continua sendo motivo de preocupação entre os estados brasileiros.

Diante de toda a análise realizada até aqui, constata-se que o maior desafio reside na efetivação do direito à educação; na concretização das normas e diretrizes no contexto da sociedade brasileira, pois, enquanto em algumas regiões os indicadores educacionais apresentam resultados positivos, em outras a realidade é significativamente diferente, a ponto de parecerem não fazer parte do mesmo país.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de direito internacional público**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional – tema III**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 2 de junho de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em 12 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 12 jul. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2023**. Brasília 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 28 de dezembro de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Disponível em: [https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb#:~:text=O%20Ideb%20%C3%A9%20calculado%20a,da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20\(Saeb\)](https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb#:~:text=O%20Ideb%20%C3%A9%20calculado%20a,da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20(Saeb).). Acesso em 20 de dezembro de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Estatísticas Censo Escolar da Educação Básica**. INEP DATA. Disponível em: <https://anonymousdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Portal>. Acesso em: 27 de dezembro de 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em 20 de dezembro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 10 de junho de 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm. Acesso em: 10 de junho de 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024**. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 2 de junho de 2024.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de; LAMARÃO NETO, Homero. **O Princípio da Diferença para Além da Mera Compensação**. Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 2, p. 61–79, 2016. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9679/2016.v2i2.1570. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/1570>. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Ações afirmativas**. 5ª ed. São Paulo: LTr Editora, 2023.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2018.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Justiça distributiva: temas de filosofia política**. Belo Horizonte: Editora B, 2024.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Justiça: temas de liberalismo igualitário**. Brasília, DF: Editora Venturoli, 2021.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. São Salvador. San Salvador, El Salvador. 17 de novembro de 1988. Disponível em: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2023.

CRUZ, Tássia; PORTELLA, Juliana. **A Educação na Amazônia Legal: Diagnóstico e Pontos Críticos**. Amazônia 2030. Centro de Empreendedorismo da Amazônia. 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/12/AMZ2030-A-Educacao-na-Amazonia-Legal.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2024.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial de políticas públicas**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educ. Soc.**, v. 39, n. 143, 2018, p. 477-498.

DUARTE, Clarice Seixas; GOTTI, Alessandra. **A Educação no Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 11, n.1, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica – ISSN 1980-7791.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Vol. 28, 2007, p. 691-713. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>. Acesso em: 12 de julho de 2024.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação SEADE, v. 18, n. 2, p. 113-118, jun. 2004.

DUARTE, Clarice Seixas. **O sistema nacional de educação (SNE) e os entraves à sua institucionalização: uma análise a partir da abordagem direito e políticas públicas**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 942-976, set/dez. 2019. doi: 10.21783/rei.v5i3.436.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; SANTOS, Maria Rosimary Soares. **Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil**. Educação & Sociedade [online]. 2014, v. 35, n. 129. p. 1115-1136. ISSN 0101-7330. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143803> Acesso em: 12 julho de 2024.

FARIAS, Luciano Chaves de. **Mínimo existencial: um parâmetro para o controle judicial de políticas sociais em saúde**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2015.

FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Metodologia da Pesquisa em Direito** técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 3ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade**. O direito como instrumento de transformação social, Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2001.

GONÇALVES, Maria Beatriz Ribeiro. **Direito internacional público e privado**. 2ª ed. ver. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2015.

HAYEK, Friedrich. **O caminho para a servidão**. Tradução Marcelino Amaral. Lisboa: Edições 70, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022: população por idade e sexo**. Atualizado em 28 de maio de 2023. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/mapas.html?tema=idade_mediana&recorte=N2. Acesso em 29 de dezembro de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem**. Agência de Notícias IBGE, 21 jun. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem> Acesso em: 17 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados demográficos. Portal Cidades**. Censo Educacional 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/40/30277?tipo=grafico&indicador=78183>. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica**. Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade simples: 2010-2060 – atualizado em 09/12/2020. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=41053>. Acesso em: 23 de dezembro de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão Regional do Brasil**. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do->

territorio/divisao-regional/15778-divisoes-regionais-do-brasil.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 19 de novembro de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Educação: Característica gerais dos domicílios e dos moradores**. 2024. ISBN 978-85-240-4567-7. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102068_informativo.pdf#:~:text=URL%3A%20https%3A%2F%2Fbiblioteca.ibge.gov.br%2Fvisualizacao%2Flivros%2Fliv102068_informativo.pdf%0AVisible%3A%200%25%20. Acesso em: 17 jun. 2024.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. Editora Martin Claret Ltda. São Paulo, 2018.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea: uma introdução**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A pesquisa nas ciências sociais e no direito**. NAEA Editora, 2018.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: SaraviaJur, 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Ideb Brasil avança nos anos iniciais do ensino fundamental**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/ideb-brasil-avanca-nos-anos-iniciais-do-ensino-fundamental>. Acesso em: 10 de junho de 2024.

MIRANDA, Jorge. **A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do sistema de direitos fundamentais**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro. MPRJ, n. 52, abr./jun. 2014. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2550135/Jorge_Miranda.pdf Acesso em: 29 de junho de 2024.

MONTEIRO, A. R. **O pão do direito à educação**. *Educação & Sociedade*, Campinas: CEDES, v. 24, n. 84, p. 763-789, set. 2003.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. 1. ed. Trad. Fernando Passos, rev. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. 1966. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139390>. Acesso em: 12 de julho de 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. 1979. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em: 13 de julho de 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 12 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 12 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf> Acesso em: 12 jul. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14ª edª São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PORTELLA, Alysson Lorenzon; BUSSMANN, Tanise Brandão; OLIVEIRA, Ana Maria Hermeto de. **A relação de fatores individuais, familiares e escolares com a distorção idade-série no ensino público brasileiro**. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/3138>. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a economia política e do contrato social**. Tradução de Maria Constança Peres Pisara. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. **Estado Social e Federalismo: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

SANDEL, Michael. **O liberalismo e os limites da justiça**. Tradução Carlos E. Pacheco do Amaral. 2ª ed. Lisboa – Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 11ª ed. Porto Alegre; Livraria do Advogado Editora, 2024.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 431–454, abr. 2016.

SCHWARTZ, Stephen P. **Uma breve histórica da filosofia analítica: de Russell a Rawls**. Tradução de Milton C. Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

SENA, Paulo. **O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ): as metas estruturantes para o cumprimento do PNE subiram no telhado? In:**

GOMES, Ana Valeska Amaral (org.) *Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017, p. 274-304.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva educação. 2022.

TAVARES, André Ramos. **Direito fundamental à educação**. In: Neto, C. P. S.; Sarmento, D. (Coords.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. 2º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 771-789.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação e o mundo moderno**. São Paulo: Nacional, 1969.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, Jul./set. 1989. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113/44271>. Acesso em: 14 de dezembro de 2024.

UNICEF. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação**. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 18 de novembro de 2024.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VITA, Álvaro de. **Justiça liberal**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.