

CAROLINE RODRIGUES CELLOTO DANTE  
FABRIZIA ANGELICA BONATTO LONCHIATI  
IVAN DIAS DA MOTTA



O DIREITO À EDUCAÇÃO  
INFANTIL: A RESPONSABILIDADE  
MUNICIPAL E ALTERNATIVAS  
JURÍDICAS DE EFETIVAÇÃO



Fomento à pesquisa



Apoio institucional



**Caroline Rodrigues Celloto Dante  
Fabrizia Angelica Bonatto Lonchiati  
Ivan Dias da Motta**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: A  
RESPONSABILIDADE MUNICIPAL E  
ALTERNATIVAS JURÍDICAS DE EFETIVAÇÃO**

PRIMEIRA EDIÇÃO

**IDM**  
E D I T O R A

**MARINGÁ - PR  
2018**

## Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

D597

O direito à educação infantil: a responsabilidade municipal e alternativas jurídicas de efetivação. / organizadores, Caroline Rodrigues Celloto Dante, Fabrizia Angelica Bonatto Lonchiati, Ivan Dias da Motta. - 1. ed. - Maringá, Pr: IDDM, 2018.  
94 p.; 14x21 cm.

Modo de Acesso: World Wide Web:

<[https://www.unicesumar.edu.br/presencial/cursos-mestrado/ciencias-juridicas/#tab\\_grupos-de-pesquisa](https://www.unicesumar.edu.br/presencial/cursos-mestrado/ciencias-juridicas/#tab_grupos-de-pesquisa)>  
ISBN: 978-85-66789-67-6

1. Direito à educação. 2. Políticas públicas - educação. 3. Educação infantil. 4. Programa municipal de bolsa de estudos (PROMUBE) - Maringá. I. Título.

CDD 22.ed.344.07

Rosimarizy Linaris Montanhano Astolphi – Bibliotecária CRB/9-1610

Todos os Direitos Reservados à

**IDDM**  
E D I T O R A

Rua Joubert de Carvalho, 623 – Sala 804  
CEP 87013-200 – Maringá – PR  
[www.iddmeducacional.com.br](http://www.iddmeducacional.com.br)  
[iddmeditora@gmail.com](mailto:iddmeditora@gmail.com)

Copright 2018 by IDDM Editora Educacional Ltda.

CONSELHO EDITORIAL:

*Prof. Dr. Alessandro Severino Valler Zenni*, Professor da  
Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5969499799398310>

*Prof. Dr. Alexandre Kehrig Veronese Aguiar*, Professor Faculdade  
de Direito da Universidade de Brasília (UnB).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2645812441653704>

*Prof. Dr. José Francisco Dias*, Professor da Universidade Estadual  
do Oeste do Paraná, Campus Toledo.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9950007997056231>

*Profª Drª Sônia Mari Shima Barroco*, Professora da Universidade  
Estadual de Maringá (UEM).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0910185283511592>

*Profª Drª Viviane Coelho de Sellos-Knoerr*, Coordenadora do  
Programa de Mestrado em Direito da Unicuritiba.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4609374374280294>

*Profº Drº Fabrício Veiga Costa*, Pós-Doutor em Educação.  
Professor de Direito da PUC-MG

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7152642230889744>

## PREFÁCIO

A formação das Nações foi o início da estabilização de um governo que fosse capaz de cuidar de outras questões além da defesa e da delimitação de fronteiras. Com territórios definidos, os Estados passaram a gerir seus súditos em meio à consolidação de um sentimento nacionalista. Questões internas foram surgindo e os Estados passaram por transformações, cujo foco voltou-se à existência e desenvolvimento das pessoas, e não somente do Estado e dos detentores do poder.

Da Revolução Francesa, marco do surgimento e reconhecimento dos direitos fundamentais, passando pelo Estado Social até chegar no Estado do Bem Estar Social, a humanidade vivenciou grandes crises até que fosse reconhecido um conjunto de direitos individuais e coletivos que garantissem vida digna ao cidadão.

Nesse cenário, de protagonismo do Estado frente à concretização dos direitos do cidadão garantidos na Constituição Federal, que a presente obra elege o estudo voltado para o direito à educação, reconhecendo-o, através de uma importante construção teórica, dentro do mínimo existencial do ser humano, como elemento integrante da Dignidade da Pessoa Humana e dos Direitos da Personalidade. Trata-se, sem dúvida, do direito que abre as portas para o exercício dos demais direitos.

Por outro lado, enfrentando a realidade de aglomeração da quantidade de serviços tidos como públicos, insere-se no presente estudo a necessidade do Estado assumir novas formas de prestação dos serviços públicos, de se reinventar. A desconcentração e a descentralização administrativa passaram a ser absolutamente

necessárias diante do agigantamento do Estado, o que traz à tona, a problemática da forma de concretização desses direitos.

Como forma de verticalização do tema, dada a sua amplitude, para oferecer respostas temporais e delimitadas, a pesquisa aborda a educação infantil em uma análise empírica no Estado do Paraná, acerca da possibilidade de compra de vaga de creche na rede particular de ensino, por meio de uma política pública nominada Vale Creche.

O assunto insere-se portanto, em um debate social que envolve Orçamento Público, Políticas Públicas e Direito à Educação, dando contemporâneos contornos à problemática da falta de vagas na educação infantil, que além de ofender direito fundamental, personalíssimo e integrante do mínimo existencial e da Dignidade da Pessoa Humana, acarreta no afogamento do Poder Judiciário, uma vez que todo início de ano, diante da falta de vagas, a questão acarreta na chamada judicialização da política pública em comento.

A compra de vagas na rede particular de ensino seria uma pronta resposta à demanda social, além de aprimorar a fiscalização da arrecadação tributária para compensação do gasto, cujo meio de realização seria a compensação do crédito tributário. Em que pese ser um estudo com delimitações geográficas para fins de aplicação metodológica de pesquisa, a problemática é realidade da grande maioria dos municípios brasileiros, e a solução que ora se apresenta, é de interesse nacional.

Em tempos de políticas públicas ineficientes, de descrédito, descaso e resultados pífios na educação, o estudo revela-se como medida inovadora, a partir de experiência eficiente passível de

replicação, cujas proposições teóricas são passadas de forma didática, aproximando do leitor da aridez do tema, fornecendo premissas que conduzem à concreção constitucional e à realização do direito fundamental à educação.

### **Thaís Xavier Ferreira da Costa**

---

Servidora pública estadual, Auditora Estadual de Controle Externo e Chefe de Gabinete no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. Foi coordenadora do Trabalho de Conclusão do Curso da Faculdade Estácio de Sá, professora do curso de Direito da Faculdade Estácio de Sá. Especialista na área do Direito Público, exercendo a docência nas disciplinas de Monografia I e II. Premiada em 2010, por estar entre os professores com melhor avaliação pelos discentes. Especialista em Direito do Estado e Relações Sociais pela Universidade Católica Dom Bosco e Mestre em Direitos da Personalidade pelo Centro Universitário de Maringá. - CV: <http://lattes.cnpq.br/0978489740988304>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1 DIREITO À EDUCAÇÃO E O PLENO DESENVOLVIMENTO DA PESSOA HUMANA</b> .....	11
<b>2 A EDUCAÇÃO E O MÍNIMO NECESSÁRIO</b> .....	22
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE PROMOÇÃO HUMANA</b> .....	31
<b>4 ORÇAMENTO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO</b> .....	36
<b>5 A GARANTIA EDUCACIONAL DO ENSINO SUPERIOR POR MEIO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE BOLSAS DE ESTUDOS (PROMUBE)</b> .....	46
1) Direito como Objetivo .....	49
2) Direito como Ferramenta .....	49
2.1 Cadastro das instituições e requisitos para seleção dos bolsistas .....	51
2.2 Condições para manutenção da bolsa .....	53
3) Direito como Arranjo Institucional .....	55
4) Direito como Vocalizador de Demandas .....	56
<b>6 VIABILIDADE DE EXTENSÃO DO PROMUBE PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÓ-CRECHE) NA CIDADE DE MARINGÁ - PARANÁ</b> .....	61
<b>7 VIABILIDADE DE COMPRA DE VAGA NA EDUCAÇÃO INFANTIL (“VALE-CRECHE”) NA REDE PARTICULAR</b> .....	72
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	77
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS</b> .....	81

## INTRODUÇÃO

A educação tem sido uma temática debatida na atualidade, seja em relação à sua conceituação, seja em relação ao seu papel para o indivíduo e para a sociedade. Embora haja diferentes conceitos sobre o termo, fato é que se trata de um direito assegurado na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 traz diversas previsões sobre o direito à educação, apontando-o, de forma expressa, como: direito social (artigo 6º), impondo, assim, uma prestação efetiva por parte do Estado, e, como direito público subjetivo (artigo 208, §1º).

O direito à educação, igualmente, pode ser analisado como direito da personalidade, uma vez que é elemento necessário ao pleno desenvolvimento da pessoa humana (conforme previsão do artigo 205, da Constituição Federal e artigo 3º, da Lei 9.394/96), integrando o mínimo existencial.

A educação, assim, como integrante do mínimo existencial, deve ser assegurada pelo Estado, sendo necessária não apenas para a formação da personalidade do indivíduo em si considerado, sua dignificação, mas também para sua atuação na e perante a sociedade, como, por exemplo, por meio do exercício da cidadania e na sua qualificação para o trabalho.

Trata-se de um direito de todos e um dever do Estado, sendo que, ao poder público compete assegurar não apenas o mínimo existencial às pessoas, ou seja, atuar na prestação da educação, mas, igualmente, deve assegurar que tal direito seja prestado com qualidade.

Por ser um direito social fundamental previsto no art. 6º da Constituição Federal, o direito à educação, exige do Estado prestações positivas no sentido de garantir a todos o acesso à educação. Estas prestações são realizadas por meio de políticas públicas, todavia, para que isto seja possível, é imprescindível que se tenha dinheiro público, para tanto há a necessidade de uma previsão orçamentária.

O orçamento público, na visão moderna, tem o condão de apresentar os objetivos de utilização dos créditos para a concretização de cada programa proposto. Para isso, possui como base três documentos: Planos Plurianuais – PPA, Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Leis Orçamentárias Anuais – LOA. Estas três normatizações são válidas para os governos federais, estaduais e municipais.

Dentro desta estrutura orçamentária e considerando que a Constituição Federal, em seu art. 205 prevê que a educação é um direito de todos e dever do Estado, no ano de 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96 (LDB) que ratificou a ideia constitucional da educação como um dever do Estado e previu a concretização de orçamento exclusivo para a área educacional.

O presente livro, por intermédio de pesquisa bibliográfica e empírica, busca alcançar o estado da arte sobre direito à educação e política pública específica implementada na cidade de Maringá – Paraná para garantia do direito fundamental à educação.

Para tanto, se faz uma divisão de seis capítulos. O primeiro capítulo versa sobre os seguintes questionamentos: O que é educação? É um direito assegurado? Qual sua previsão,

constitucional e legal? É imprescindível para o desenvolvimento da pessoa humana?

O segundo, por sua vez, levanta os seguintes questionamentos: A educação compõe o chamado mínimo existencial? Enquanto que o terceiro capítulo explora a seguinte nuance central: Há políticas públicas específicas para assegurar o direito à educação? São políticas de promoção humana?

O quarto capítulo aborda a questão orçamentária, ensejando o seguinte viés central: há orçamento público destinado para a educação? É implementado? O quinto tópico tece um debate prático sobre a política pública existente no Município de Maringá, Estado do Paraná, de concessão de bolsas de estudos totais e parciais para a educação superior no programa conhecido como PROMUBE.

O sexto capítulo fará uma breve análise da educação infantil e do problema social enfrentado pelo Município de Maringá, Estado do Paraná, no que tange a ausência de vaga para as crianças de zero a três anos e uma possível solução para o problema, no qual se discute o seguinte ponto: É possível o desenvolvimento de uma política pública voltada para a vaga em creches (PRÓ-CRECHE), em semelhança à política pública já existente: PROMUBE?

Por fim, o sétimo e último capítulo tecerá considerações acerca da viabilidade de compra de vaga de creche na rede particular de ensino, no qual se debate a seguinte temática: é possível a realização de compra de vaga de creche na rede particular de ensino, por meio de uma política pública chamada “Vale Creche”?

# 1 DIREITO À EDUCAÇÃO E O PLENO DESENVOLVIMENTO DA PESSOA HUMANA

A educação, segundo o dicionário Aurélio, é o “conjunto de normas pedagógicas tendentes ao desenvolvimento geral do corpo e do espírito”<sup>1</sup>, sendo possível afirmar, que se trata do ato de instruir, disciplinar ou preparar uma pessoa para o mundo, para viver em sociedade<sup>2</sup>.

São conceitos introdutórios, os quais são objeto de estudo por parte de pesquisadores, havendo outras ilações sobre o termo “educação”. Quanto à temática, aponta Telmo Humberto L. Caria que:

[...] temos verificado que educar para a maioria dos nossos interlocutores corresponde a duas ideias centrais (embora nem sempre associadas): ensinar, no sentido de transmitir informação e conhecimentos escolares disciplinares, e socializar, no sentido de inculcar normas de conduta de ‘bom comportamento’ no trato com os adultos. [...] Um outro grupo de professores, [...] expressa a ideia de que educar visa ‘desenvolver as potencialidades psicológicas de qualquer indivíduo, indo ao encontro dos desejos e necessidades que as crianças expressam’. [...] Em conclusão, estas breves notas de reflexão e

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/educacao>>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.significadosbr.com.br/educacao>>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

pesquisa de valor experiencial, evidenciam que os professores que procuram um conceito de educação que fuja ao senso comum [...].<sup>3</sup>

Há uma variedade de conceitos para o termo educação, porém, há um elemento que precisa ser levado em consideração quando da leitura dos mesmos: trata-se, em verdade, de um direito assegurado na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, sendo que, pode ser considerado um direito complexo, frente suas características e peculiaridades. Nesse contexto, afirma Mônica Tereza Mansur Linhares que:

A Educação é uma das atividades mais elementares do homem: ela se inscreve no princípio fundador e formador do desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade. Esse sentido indica que a Educação é um princípio universal, descrito como fundamento antropológico que liga o indivíduo à sua espécie, à sociedade, à linguagem e à cultura. Movimento esse que designa um processo que vincula um sujeito ao seu meio, a um sistema de sociedade, de cultura e de valores, onde as instituições de ensino tomam lugar muito especial<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> CARIA, Telmo Humberto L. Perspectiva sociológica sobre o conceito de educação e a diversidade das pedagogias. *Sociologia – Problemas e Práticas*, n. 12, 1997, pp. 171-184. Disponível em: <<http://sociologiapp.iscte-iul.pt/pdfs/28/293.pdf>>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.

<sup>4</sup> LINHARES, Mônica Tereza Mansur Linhares. *Ensino Jurídico: educação, currículo e diretrizes curriculares no curso de Direito*. São Paulo: Iglu Editora, p.59.

Em verdade, a educação “é muito mais do que período em que o indivíduo passa pelos bancos escolares; é o processo pelo qual o homem amadurece em decorrência de seus relacionamentos (pessoas e objetos) ao longo de sua vida”<sup>5</sup>.

Nesse sentido, é possível apontar que consiste em um elemento basilar ao indivíduo, um aspecto necessário à sua personificação, tratando-se, por conseguinte, de um direito de grande relevância no ordenamento jurídico pátrio, vez que:

[...] pode-se concluir que o desenvolvimento de cada indivíduo liga-se à ideia de educação, seja em um viés individual ou coletivo, vez que, por meio da educação, almeja-se um aperfeiçoamento de todas as qualidades inatas do indivíduo, demonstrando sua aptidão física e intelectual.<sup>6</sup>

O direito à educação, conforme já mencionado, está assegurado, de forma expressa, na Constituição Federal, como, por exemplo, no artigo 6º, e nos artigos 205 e SS. Há, ainda, a Lei n.

---

<sup>5</sup> ZENNI, Alessandro Severino Valler; FÉLIX, Diogo Valério. Educação para construção de dignidade: tarefa eminente do direito. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*. Maringá-PR, v.11, n. 1, p. 169-192, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1736/1256>>. Acesso em: 16 dez 2016.

<sup>6</sup> SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSSINHOLI, Marisa. Estatuto da Criança e do Adolescente: como garantir o direito à educação? *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado*, Maringá-PR, v. 14, n. 1, p. 49-71, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2599/2290>>. Acesso em: 16 dez 2016.

9.394/1996, que versa sobre “as diretrizes e bases da educação nacional”.

O artigo 205, da Constituição Federal de 1988, dispõe no seguinte norte:

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

Com redação semelhante, é o artigo 2º, da Lei n. 9.394/1996:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Da análise dos diplomas acima transcritos, é possível afirmar que a educação consiste em um direito de todos, bem como, um dever do Estado, mas não apenas dele, já que a família é igualmente responsável e a sociedade deve colaborar na promoção e incentivo da educação.

Igualmente importante é o teor do artigo 1º, da Lei n. 9.394/1996, que dispõe que:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida

familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Trata-se, por conseguinte, de um direito complexo, uma vez que se atrela à formação do indivíduo, ao seu pleno desenvolvimento, bem como atrelado a outros direitos, como, por exemplo, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, sendo fundamental, não apenas para a pessoa em si considerada, mas também para a convivência na sociedade, sendo tal entendimento descrito, também, no diploma legal, que aponta que a educação é inspirada nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

A educação, desta feita, é objeto de várias pretensões de direito, seja dos pais, dos governos, das religiões ou dos educandos, sendo, portanto, de interesse não apenas do sujeito individualmente considerado, mas também como direito coletivo, isto é, próprio da sociedade<sup>7</sup>. Mônica Caggiano, no mesmo sentido, afirma que:

[...] vislumbra-se o direito à educação como conteúdo multifacetado, envolvendo não apenas o direito à instrução como um processo de desenvolvimento individual, mas, também, o direito a uma política educacional, ou seja, a um conjunto de intervenções

---

<sup>7</sup> BARUFFI, Helder. Educação como Direito Fundamental: um princípio a ser realizado. In: FACHIN, Zulmar (Coord.). *Direitos Fundamentais e Cidadania*. São Paulo: Método, 2008, p. 85.

juridicamente organizadas e executadas em termos de um processo de formação da sociedade, visando oferecer aos integrantes da comunidade social instrumentos a alcançar os seus fins<sup>8</sup>.

Outro aspecto que merece destaque, sendo objeto de estudo do presente tópico, refere-se ao fato de que a educação é elemento necessário ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, sendo que tal realidade está prevista tanto na Constituição Federal, quanto na legislação infraconstitucional, conforme já transcrito.

Sobre a temática, Clarice Seixas Duarte afirma que:

O direito à educação não se reduz ao direito do indivíduo de cursar o ensino fundamental para alcançar melhores oportunidades de emprego e contribuir para o desenvolvimento econômico da nação. Deve ter como escopo o oferecimento de condições para o desenvolvimento pleno de inúmeras capacidades individuais, jamais se limitando às exigências do mercado de trabalho, pois o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual, físico, espiritual, moral, criativo e social.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> CAGGIANO, Mônica H.S. A educação: direito fundamental. In: RANIERI, Nina B. S. (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: EDUSP, 2009, p.23.

<sup>9</sup> DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.271.

A educação deve ser prestada com qualidade, já que é elemento necessário à formação da personalidade humana, razão pela qual, o direito à educação pode ser encarado como sendo: direito social (conforme previsão do artigo 6º, da Constituição Federal), direito público subjetivo (nos termos do artigo 208, parágrafo único, da Constituição Federal) e como direito da personalidade, já que imprescindível ao pleno desenvolvimento da pessoa.

Trata-se, por conseguinte, de um direito fundamental, sendo possível, igualmente, afirmar que se trata de um direito humano, estando previsto, inclusive, de forma expressa, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo XXVI<sup>10</sup>, bem como em outros diplomas internacionais, como no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Políticos e Sociais.

Nesse contexto, sobre o direito à educação é crível afirmar que:

Além de sua importância como direito humano que possibilita à pessoa desenvolver-se plenamente e continuar aprendendo ao

---

<sup>10</sup> Artigo XXVI: 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. 2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

longo da vida, a educação é um bem público da sociedade, na medida em que possibilita o acesso aos demais direitos. Portanto, a educação é um direito muito especial: um “direito habilitante” ou “direito de síntese”. E sabe por quê? Porque uma pessoa que passa por um processo educativo adequado e de qualidade pode exigir e exercer melhor todos os seus direitos.<sup>11</sup>

Com isso, é possível afirmar que a educação é elemento necessário à dignificação da pessoa humana, pois, imperiosa ao desenvolvimento da pessoa. Afirma Eduardo Bittar sobre a questão que:

O direito à educação carrega em si as características dos direitos da personalidade, ou seja, trata-se de um direito natural, imanente, absoluto, oponível erga omnes, inalienável, impenhorável, imprescritível, irrenunciável [...] não se sujeitando aos caprichos do Estado ou à vontade do legislador, pois trata-se de algo ínsito à personalidade humana desenvolver, conforme a própria estrutura e constituição humana.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> RIZZI, Ester; GONZALEZ, Marina; XIMENES, Salomão. *Direito Humano à Educação*. 2ª ed. rev. e atual., 2011 p. 19. Disponível em: <[http://www.direitoeducacao.org.br/wp-content/uploads/2011/12/manual\\_dhaaeducacao\\_2011.pdf](http://www.direitoeducacao.org.br/wp-content/uploads/2011/12/manual_dhaaeducacao_2011.pdf)>. Acesso em: 20 set 2016.

<sup>12</sup> BITTAR, Eduardo C.B. *Direito e ensino jurídico: legislação educacional*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 158.

Por isso, é verossímil falar em uma concepção humanista da educação, já que orientada pelo pleno desenvolvimento da pessoa, conforme artigos 2º e 22 da Lei n. 9.394/96, bem como, pelo artigo 205, da Constituição Federal de 1988, o que aponta, por exemplo, um horizonte promissor para a superação da cultura da exclusão<sup>13</sup>.

Segundo o artigo 22, da supracitada lei, em compasso com outros dispositivos já transcritos (em especial o artigo 2º da mesma lei e o artigo 205, da Constituição Federal):

Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Da leitura e análise dos referidos diplomas é possível inferir que a educação tem por finalidade não apenas a formação da personalidade humana, do seu desenvolvimento individualmente considerado, mas também, possui reflexos no exercício de outros direitos, na sociedade como um todo, como o exercício da cidadania e a capacitação para o trabalho. Nesse sentido, Ester Rizzi, Mariana Gonzalez e Salomão Ximenes lecionam que:

---

<sup>13</sup> ARROYO, Miguel G. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. *Em Aberto, Brasília*, vol. 17, n. 71, p. 33-40, jan. 2000. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2100/2069>>. Acesso em: 20 set 2016.

[...] fica explícito o dever do Estado e o direito de todas as pessoas, sem qualquer distinção, com relação à educação. Também está definido que a família tem deveres (os pais e mães, por exemplo, são obrigados a matricular seus filhos e filhas na escola) e que a educação tem como objetivo o desenvolvimento integral da pessoa e a preparação para a inserção cidadã. [...] Não se nega que as necessidades da vida e o avanço tecnológico exijam que as pessoas estejam cada vez mais qualificadas para o trabalho e que uma das formas de se conseguir isso é por meio da educação. No entanto, o desenvolvimento da pessoa implica muitas outras dimensões, principalmente o pleno desenvolvimento das capacidades humanas e o conseqüente preparo para o exercício da cidadania.<sup>14</sup>

A educação, por conseguinte, é um pilar da cidadania<sup>15</sup>, sendo que o dever do Estado está presente nas três etapas da escolarização, quais sejam: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, desta feita, a qualidade da educação básica não é exclusiva de nenhuma das etapas, logo o caráter

---

<sup>14</sup> RIZZI, Ester; GONZALEZ, Marina; XIMENES, Salomão. *Direito Humano à Educação*. 2ª ed. rev. e atual., 2011 p. 28. Disponível em: <[http://www.direitoeducacao.org.br/wp-content/uploads/2011/12/manual\\_dhaaeducacao\\_2011.pdf](http://www.direitoeducacao.org.br/wp-content/uploads/2011/12/manual_dhaaeducacao_2011.pdf)>. Acesso em: 20 set 2016.

<sup>15</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008, p. 293-303. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em: 20 set 2016.

indispensável articulado à cidadania e ao trabalho é próprio de toda a educação básica<sup>16</sup>.

Consiste, neste contexto, a educação, em um direito fundamental, que possui função basilar na construção da cidadania. Nesse sentido, sustenta Rogério Silva e Daiane Masson que:

[...] assumi-la como prioridade significa respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana, haja vista dar condições aos que ela têm acesso, de exercer os demais direitos fundamentais e desfrutar melhores condições de vida<sup>17</sup>.

Desta feita, a educação possibilita o pleno desenvolvimento da personalidade humana, já que por seu intermédio a pessoa conquista sua liberdade e sua ascensão social, o que possibilita, igualmente, sua integração na sociedade, permitindo a efetivação da cidadania<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educação Social, Campinas*, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em: 20 set 2016.

<sup>17</sup> SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia. O Plano de Desenvolvimento da Educação como Política Pública de Efetivação do Direito Fundamental Social à Educação. *XXIV Encontro Nacional do CONPEDI-UFS. Direito, Educação e Metodologias do Conhecimento*. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/017e0bex>>. Acesso em 08 ago2016.

<sup>18</sup> MOTTA, Ivan Dias da; LOPES, Mariane Helena. O sistema de cotas sociais para ingresso na universidade pública. Encontro Nacional do CONPEDI, 20, 2011. Belo Horizonte, MG. *Anais eletrônicos do XX Congresso Brasileiro do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 4341. Disponível em:

A educação consiste em um direito fundamental, podendo ser considerado como um direito social, um direito público subjetivo, bem como, um direito da personalidade, uma vez que, dentre outros aspectos, consiste em um elemento crucial para a formação da dignidade e promoção humana, ou seja, ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, bem como, atrelada ao exercício de outros direitos.

## 2 A EDUCAÇÃO E O MÍNIMO NECESSÁRIO

O direito à educação, como visto no tópico anterior, é elemento necessário ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e à consecução de outros direitos, como, por exemplo, o exercício da cidadania. Trata-se de um direito complexo, inerente à pessoa, imprescindível à dignificação humana. A educação, por consequente, pode ser considerada como integrante do conteúdo do mínimo necessário/ existencial.

É oportuno, à luz do exposto, em início, fazer considerações acerca do mínimo existencial e sua vinculação à dignidade humana, isto é, direito ao mínimo para uma existência digna.

Sobre a temática, Eurico Bitencourt Neto afirma que:

Se não há Estado social sem democracia [...], também não há democracia sem dignidade humana – o que impede que as maiorias eventuais, por ação ou omissão, possibilitem

---

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9aa70957fde5ac24>>. Acesso em: 08 ago2016.

seja ela violenta. Essa vedação, reserva de eficácia do princípio da dignidade da pessoa humana, se materializa na garantia de um mínimo para uma existência digna, que não é um mínimo de dignidade – já que esta não comporta gradação –, mas um mínimo de recursos ou prestações materiais para que o indivíduo não tenha desrespeitada a qualidade que o faz humano.<sup>19</sup>

Referido ao autor, igualmente, aponta o critério das necessidades básicas como garantia para que todos possam exercer integralmente a liberdade, bem como, para que seja assegurado o seu desenvolvimento. Nesse ponto, afirma que:

As necessidades básicas são definidas não só de forma biológica, tendo dimensão histórico-cultural. Por outro lado, o parâmetro jurídico para sua identificação é dado pelos direitos fundamentais consagrados na Constituição, ou, em Constituições não analíticas, pelos princípios fundamentais que a informam, como a dignidade da pessoa humana e a socialidade. Sem que haja satisfeitas suas necessidades básicas, dificilmente o indivíduo terá condições de usufruir de sua liberdade e construir os caminhos para o seu desenvolvimento como ser humano e como parte da sociedade.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> NETO, Eurico Bitencourt. *O direito ao mínimo para uma vida digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 102.

<sup>20</sup> NETO, Eurico Bitencourt. *O direito ao mínimo para uma vida digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 105.

No mesmo norte é o posicionamento dos autos Karina Zanin da Silva e Jonathan Barros Vita, que assim afirmam:

Portanto, o mínimo existencial é a parcela mínima de que cada pessoa precisa para sobreviver, devendo ser garantido pelo Estado através de prestações. O Estado por sua vez obtém os recursos necessários para garantir o mínimo existencial através de tributos. Sem o mínimo existencial, não há que se falar em liberdade social e/ou igualdade social, pois a dignidade humana é o alicerce e o ponto de partida para a efetivação de qualquer direito fundamental.<sup>21</sup>

A educação pode ser inserida nesse contexto, uma vez que consiste em elemento necessário para o pleno desenvolvimento da pessoa, ou seja, para o seu crescimento como ser humano, bem como, de fundamental importância para a sua inserção como parte da sociedade, promovendo sua inclusão, bem como, possibilitando, dentre outros, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. A educação atrela-se, igualmente, ao exercício da liberdade, bem como, à igualdade.

Quanto à liberdade, a título de exemplificação, é possível mencionar o disposto no artigo 206, II, da Constituição Federal,

---

<sup>21</sup> SILVA, Karina Zanin da; VITA, Jonathan Barros. O princípio da reserva do possível e o direito fundamental à saúde. *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado*, v. 14, n. 1, p. 241-264, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/3439/2298>>. Acesso em: 16 dez 2016.

que prevê a liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento, a arte e o saber, como um dos princípios do ensino. Desta feita, “é possível falar numa dimensão não-prestacional do direito à educação, consistente no direito de escolha, livre, sem interferência do Estado, quanto à orientação educacional, conteúdos materiais e opções ideológicas”<sup>22</sup>.

A educação, em verdade, serve como instrumento de liberdade e íntegra, como já dito, o núcleo essencial dos direitos que dirigem à cidadania<sup>23</sup>, portanto, é possível afirmar que se trata de direito fundamental, necessário à formação do ser humano, e, como tal, inserido no conteúdo do mínimo existencial, e, por isso, aspecto fundamental à dignificação humana.

Luís Roberto Barroso descreve um elemento ético da dignidade, este, atrelado à autonomia, apontando três dimensões: a) autonomia privada; b) autonomia pública e; c) mínimo existencial. Para o autor, o mínimo existencial

[...] trata-se do pressuposto necessário ao exercício da autonomia, tanto pública quanto privada. Para poder ser livre, igual e capaz de exercer plenamente a sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência

---

<sup>22</sup> TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. *ANIMA – Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET*. Curitiba-PR. Disponível em: <[http://www.anima-opet.com.br/pdf/animal/artigo\\_Andre\\_Ramos\\_Tavares\\_direito\\_fund.pdf](http://www.anima-opet.com.br/pdf/animal/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf)>. Acesso em 08 de agosto de 2016.

<sup>23</sup> LIMA, Maria Cristina de Brito. *A Educação como Direito Fundamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 24.

física e psíquica. O mínimo existencial corresponde ao núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais e seu conteúdo equivale às pré-condições para o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública<sup>24</sup>.

Para o referido autor, para que o indivíduo seja livre, igual e capaz de exercer de forma plena sua cidadania, deverá ter satisfeitas as necessidades relativas à existência, seja física, seja psíquica, sendo possível assinalar, neste contexto, a educação, esta considerada como aspecto do mínimo existencial.

Em verdade, a pessoa não poderá ter uma vida condigna no mundo globalizado sem que receba um mínimo de formação educacional, por isso, o Estado, no decorrer do tempo, vai institucionalizando o direito do cidadão ao mínimo necessário, incluindo nesse “mínimo” a educação<sup>25</sup>.

É preciso destacar, igualmente, que o direito ao mínimo existencial significa o direito à garantia de condições mínimas necessárias para que o indivíduo tenha uma subsistência digna, que possibilitem o pleno desenvolvimento da personalidade, sendo

---

<sup>24</sup> BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo*: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Tradução Humberto Laport de Mello. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 287-288.

<sup>25</sup> FREITAS, Pedro Ferreira de; MOTTA, Ivan Dias da. O direito à educação como direito da personalidade e mínimo existencial. *Revista Jurídica do CESUCA*, Cachoeirinha-RS, v.3, n. 6, dez/2015. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/o-direito-%C3%A0-educa%C3%A7%C3%A3o-como-direito-da-personalidade-e-m%C3%ADnimo-existencial>>. Acesso em: 09 ago 2016.

este, o escopo da educação, conforme previsão expressa da Constituição Federal e da Lei n. 9.394/96, aspectos estes já discriminados no tópico anterior do presente trabalho. Sobre a questão, Eurico Bitencourt Neto afirma que:

Cabe, portanto, dizer que a existência digna é a vida humana tendo respeitada sua dignidade, o homem preservado como sujeito de direitos e, na medida das limitações de uma vida em sociedade, senhor da determinação do desenvolvimento da sua personalidade. A existência digna não significa mera subsistência ou sobrevivência, antes postula condições que permitam a fruição dos direitos fundamentais, a fim de possibilitar o pleno desenvolvimento da personalidade.<sup>26</sup>

Ainda segundo referido autor, o direito ao mínimo existencial, em regra, está relacionado à defesa, à proteção ou à viabilização de recursos materiais necessários à existência, mas não apenas isso. Para ele, o direito ao mínimo existencial auxilia, também, na viabilização da vertente imaterial da existência digna, uma vez que as prestações fáticas nele contidas podem ter conteúdo de natureza cultural, destacando que, “é o caso da garantia de acesso ao ensino, por meio da frequência à escola, que assegura para além da qualificação que abre portas no mercado de trabalho, a

---

<sup>26</sup> BITENCOURT NETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma vida digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 118.

preservação da auto-estima do indivíduo e melhores condições de autodeterminação”<sup>27</sup>.

A educação é condição para que o indivíduo possa desenvolver, de forma plena, as inúmeras capacidades, bem como, formar sua personalidade. É, portanto, um direito fundamental no qual se assenta todo o desenvolvimento do ser humano.<sup>28</sup>

Potyara A. P. Pereira utiliza a expressão “necessidades básicas”, afirmando que as tais são objetivas, já que independem de preferências individuais, e são universais, uma vez que os ‘sérios prejuízos’ decorrentes de sua não-satisfação adequada é a mesma para todo indivíduo, em qualquer cultura<sup>29</sup>. Para a autora,

Vê-se, pois, que a definição de “sérios prejuízos” denota, ao mesmo tempo, duplo dano: um *físico*, ou privação fundamental, que impedirá as pessoas de usufruírem condições de vida favoráveis à sua participação social; e outro *cognitivo* ou *racional*, que, integrado ao dano anterior, impedirá as pessoas de possuírem autonomia básica para agir de modo informado e discernido. Esta é uma equação que não pode ser desmembrada. Para

---

<sup>27</sup> BITENCOURT ETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma vida digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 119.

<sup>28</sup> FREITAS, Pedro Ferreira de; MOTTA, Ivan Dias da. O direito à educação como direito da personalidade e mínimo existencial. *Revista Jurídica do CESUCA*, Cachoeirinha-RS, v.3, n. 6, dez/2015. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/o-direito-%C3%A0-educa%C3%A7%C3%A3o-como-direito-da-personalidade-e-m%C3%ADnimo-existencial>>. Acesso em: 09 ago 2016.

<sup>29</sup> PEREIRA, Potyara A.P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 68.

que as necessidades básicas sejam satisfeitas, tanto a saúde física quanto a autonomia têm de ser atendidas.

[...] E é por essa razão que *saúde física* e *autonomia* devem sempre ser realizadas em um contexto coletivo, envolvendo os poderes públicos, de par com a participação da sociedade. E devem ser o alvo primordial das políticas públicas, tendo em vista a concretização e a garantia do direito fundamental de todos, indistintamente, de terem suas necessidades básicas atendidas e otimizadas.<sup>30</sup>

É nesse contexto que se insere a educação, pois é elemento necessário ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, para que esta possa participar, de forma satisfatória, da sociedade, bem como, assegurar a autonomia basilar para que a mesma possa agir de modo informado e discernido e, ainda, garantir o exercício de outros direitos correlatos.

Nesse sentido, inclusive, é que a autora acima mencionada, valendo-se da lição de Doyal e Gough, descreve a educação como “satisfador universal” ou “necessidade intermediária”, ou seja, como essencial à proteção da saúde física e da autonomia, bem como, “à capacitação dos seres humanos para participar o máximo possível das suas formas de vida e culturas”<sup>31</sup>. De acordo com a referida autora, “a educação apropriada assume um papel

---

<sup>30</sup> PEREIRA, Potyara A.P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 69-74.

<sup>31</sup> PEREIRA, Potyara A.P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 75.

fundamental para o fortalecimento e a expansão da autonomia”, possibilitando a “capacitação intelectual, profissional e, em condições ideais, para a participação social dos indivíduos”<sup>32</sup>.

A educação, diante do exposto, é componente do mínimo existencial para que a pessoa possa viver com dignidade, ou, ainda, componente das necessidades básicas ao indivíduo, para que este possa ser considerado como tal, plenamente desenvolvido, capaz de exercer, de forma adequada/completa, a sua liberdade, a sua autonomia.

Trata-se, desta feita, de um direito da personalidade, necessário ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e necessário à existência digna, sendo que, a ausência de uma educação com qualidade, de uma formação adequada, gerará consequências para o indivíduo<sup>33</sup>. É um dever do Estado<sup>34</sup>, devendo ser prestado com qualidade devido sua importância para o indivíduo em si considerado, bem como, perante a sociedade, sendo que, a principal atuação do Estado ocorre por intermédio das políticas públicas, objeto de estudo do próximo tópico.

---

<sup>32</sup> PEREIRA, Potyara A.P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 81-82.

<sup>33</sup> FREITAS, Pedro Ferreira de; MOTTA, Ivan Dias da. O direito à educação como direito da personalidade e mínimo existencial. *Revista Jurídica do CESUCA*, Cachoeirinha-RS, v.3, n. 6, dez/2015. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/o-direito-%C3%A0-educa%C3%A7%C3%A3o-como-direito-da-personalidade-e-m%C3%ADnimo-existencial>>. Acesso em: 09 ago2016.

<sup>34</sup> Importante lembrar que a educação, nos termos da Constituição Federal, em seu artigo 205, consiste em um dever do Estado e da família, exigindo, ainda, a colaboração da sociedade.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DE PROMOÇÃO HUMANA

A educação é um dever do Estado e da família, devendo, igualmente, haver a colaboração da sociedade. Nesse trabalho, a ênfase se dará em relação à atuação estatal, que ocorre, em essência, por intermédio das políticas públicas, no caso, de promoção humana, uma vez que a educação está ligada ao pleno desenvolvimento da pessoa e à formação de sua personalidade.

Inicialmente, cumpre apontar a definição do termo “política pública”, sendo que pode ser conceituada como:

[...] um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública, ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito<sup>35</sup>.

No mesmo sentido, é o posicionamento de Fernando Aith, para quem:

A promoção e proteção dos direitos humanos e demais direitos reconhecidos em um ordenamento jurídico são realizadas, pelo Estado, através de políticas públicas (política

---

<sup>35</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas*. reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

de segurança, política de saúde, política de educação, política de democratização dos meios de comunicação etc.). A elaboração dessas políticas deve estar em consonância com os ditames da Constituição e dos demais instrumentos normativos do ordenamento jurídico, bem como deve sempre ter como finalidade o interesse público e a promoção e proteção de direitos, em especial aqueles reconhecidos como direitos humanos.<sup>36</sup>

As políticas públicas afetas à educação, por conseguinte, inserem-se nesse contexto, uma vez que apontam como objetivo à promoção e a proteção do direito à educação, um direito fundamental, constitucionalmente assegurado.

A educação, como visto anteriormente, integra o mínimo existencial e/ou as necessidades básicas ao desenvolvimento pleno da pessoa, a uma vida digna. Nesse sentido, exsurge a importância das políticas públicas, conforme afirma Potyara A. P. Pereira: “no marco da recente valorização do estatuto da cidadania, o conceito de necessidades básicas assumiu papel preponderante na justificação dos direitos sociais e das políticas públicas que lhe são correspondentes”<sup>37</sup>. Em verdade,

---

<sup>36</sup> AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos, p. 218-219. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>37</sup> PEREIRA, Potyara A.P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 37.

As políticas públicas são o meio pelo qual se possibilita a verdadeira concretização das normas constitucionais de maior relevância como os direitos fundamentais, em especial os de natureza social, a exemplo do direito à educação, cuja viabilidade é elemento determinante para o exercício das liberdades individuais e da própria democracia, traduzindo-se na mais notável via de efetivação. O sistema educacional deve proporcionar oportunidades de desenvolvimento nestas diferentes dimensões, preocupando-se em fomentar valores como o respeito aos direitos humanos e a tolerância, além da participação social na vida pública, sempre em condição de liberdade e dignidade. Assim, no Estado Social, a proteção do direito individual faz parte do bem comum <sup>38</sup>.

A atuação do Estado é de fundamental importância para a concretização do direito à educação, considerado um direito fundamental, de grande relevância na atualidade, seja para a formação da personalidade, seja para sua participação na sociedade, como, por exemplo, para o exercício da cidadania.

Ademais, as políticas públicas educacionais são responsabilidade de todos os entes federados, uma vez que, nos

---

<sup>38</sup> MOTTA, Ivan Dias da; RICHETTI, Tatiana. Da necessidade de efetivação do direito à educação por meio de políticas públicas. XXII Encontro Nacional do CONPEDI. *Anais eletrônicos do XXII Congresso Nacional do CONPEDI*. Curitiba, 2013, p. 246-268. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9aa70957fde5ac24>>. Acesso em: 08 ago 2016.

termos do artigo 211, da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar em regime de colaboração quanto aos regimes de ensino.

Outro marco importante em relação às políticas públicas educacionais é o Plano Nacional de Educação, previsto de forma expressa na Constituição Federal:

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

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

É possível concluir, com isso, que o Plano Nacional de Educação estabelece as diretrizes, objetivos e as estratégias de implementação, manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo que as ações, que devem ser integradas por parte dos poderes públicos, devem conduzir a vários pontos, como, por exemplo, a

erradicação do analfabetismo, formação para o trabalho, promoção humanística, o que ressalta a importância do direito à educação e, por conseguinte, das respectivas políticas públicas.

Inegável, à luz do exposto, a relevância das políticas públicas, já que a educação é um dever do Estado, sendo que:

A atuação do Estado deve estar voltada para o cumprimento daquilo constitucionalmente previsto, principalmente pelo fato da educação se constituir em um direito fundamental previsto no rol dos direitos sociais. O que a torna ainda mais imprescindível, pois ao negá-la de forma individual a alguém, o u a oferecer abaixo dos padrões da qualidade desejada, o Estado causa prejuízo a toda uma sociedade.<sup>39</sup>

Por isso, uma vez que se trata de direito necessário ao pleno desenvolvimento da pessoa, à sua dignificação, integrando o chamado mínimo existencial (ou uma necessidade básica), não pode ficar sujeito a normas programáticas, devendo o Estado efetivar referido direito por intermédio de políticas públicas, devendo, ainda, o Judiciário atuar, quando necessário, para a

---

<sup>39</sup> FREITAS, Pedro Ferreira de; MOTTA, Ivan Dias da. O direito à educação como direito da personalidade e mínimo existencial. *Revista Jurídica do CESUCA*, Cachoeirinha-RS, v.3, n. 6, dez/2015. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/o-direito-%C3%A0-educa%C3%A7%C3%A3o-como-direito-da-personalidade-e-m%C3%ADnimo-existencial>>. Acesso em: 09 ago 2016.

garantia da Constituição e dos objetivos que norteiam o Estado Democrático de Direito<sup>40</sup>.

O direito à educação, diante do exposto, consiste em um direito necessário à promoção humana, consistindo um direito de todos. O Estado figura, nesse cenário, como um dos obrigados (senão o principal) na prestação de tal direito, impondo-se uma atividade prestacional por parte daquele, cuja principal forma de atuação se dá por intermédio das políticas públicas educacionais.

Todavia, para que haja a implementação de uma política pública educacional é imprescindível que exista orçamento para esta finalidade e este será o cenário do próximo capítulo.

#### 4 ORÇAMENTO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO

A terminologia “Orçamento” provém do italiano *orzare*, que segundo o Dicionário De Plácido e Silva, significa “a estimativa de custo a respeito das coisas, cujo valor de construção, ou de custeio, é necessário saber, por antecipação”<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> MOTTA, Ivan Dias da; RICHETTI, Tatiana. Da necessidade de efetivação do direito à educação por meio de políticas públicas. XXII Encontro Nacional do CONPEDI. *Anais eletrônicos do XXII Congresso Nacional do CONPEDI*. Curitiba, 2013, p. 246-268. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9aa70957fde5ac24>>. Acesso em: 08 de agosto de 2016.

<sup>41</sup> SILVA, De Plácido e Silva. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 575.

No contexto das finanças públicas clássicas, Regis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath lecionam que “o orçamento é uma peça que contém a previsão de receitas e a autorização das despesas sem preocupação com planos governamentais e com interesses efetivos da população”<sup>42</sup>.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o orçamento público ganhou nova roupagem e classificação, passando de uma simples previsão de receitas e despesas para uma apresentação de objetivos, para os quais o crédito se faz necessário para a concretização de cada programa proposto<sup>43</sup>.

Hodiernamente, a estrutura orçamentária brasileira, em suas três esferas: Federal, Estadual e Municipal, se baseia em três documentos: Planos Plurianuais – PPA, Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Leis Orçamentárias Anuais – LOA. Apesar disto, por força do princípio constitucional da unidade, o orçamento público é uno e deve conter todas as receitas e despesas do Ente Estatal.

O PPA, também conhecido como orçamento plurianual, tem o condão de estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras decorrentes desta e para as relativas aos programas continuados, como bem explicita o art. 165, § 1º da Constituição Federal.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> DE OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 69.

<sup>43</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 67.

<sup>44</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes,

Na visão de Kiyoshi Harada, o orçamento plurianual resulta “das necessidades ditadas pela política governamental. [...] faz o papel de programação econômica, direcionando a ação do governo para vários setores da atividade”<sup>45</sup>. É uma lei editada em conformidade com as necessidades definidas e dependerá do orçamento anual para que tenha eficácia quanto à realização das despesas. Neste sentido, o autor expõe que:

Constitui mera *programação* ou *orientação*, que deve ser respeitada pelo Executivo na execução dos orçamentos anuais, mas que não vincula o Legislativo na feitura das leis orçamentárias. Nada obstante, o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das empresas estatais devem se compatibilizar com o plano plurianual (art. 167, § 7º), e nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão (art. 167, § 1º)<sup>46</sup>.

É, portanto, um plano de governo elaborado pelo Poder Executivo durante o primeiro ano do mandato do seu representante e encaminhado para o Poder Legislativo, que tem o dever de aprovar até o final deste mesmo ano. Possui duração de

---

objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

<sup>45</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Tributário e Financeiro*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 76.

<sup>46</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 173.

quatro anos, com início no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e término no primeiro ano do mandato subsequente, o que garante uma continuidade do planejamento, ainda que ocorra troca de governo.

A LDO foi introduzida, no ordenamento jurídico brasileiro, somente na Constituição Federal de 1988 (art. 165, § 2º) e tem como finalidades: a) estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; b) orientar a elaboração da LOA; c) dispor sobre as alterações na legislação tributária; d) estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e) estipular limites das propostas orçamentárias dos poderes do Ministério Público e das Defensorias Públicas; e, f) autorizar a concessão de qualquer vantagem de aumento de remuneração, de criação de cargos, empregos e funções ou alteração da estrutura de carreiras, bem como admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, pelos órgãos de entidades da administração direta e indireta, salvo as empresas públicas e sociedade de economia mista<sup>47</sup>.

Esta lei possui caráter anual, pois surge da determinação de incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orientar na elaboração do orçamento anual. É a responsável pelo elo entre os objetivos de médio prazo estabelecidos no PPA com a ação de curto prazo da LOA.

A LOA “é aquela que abarca o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos três poderes da União, fundos, órgãos e

---

<sup>47</sup> RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 102.

entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além do orçamento [...] da seguridade social”<sup>48</sup>. É, portanto, uma lei que autoriza que as despesas do exercício sejam executadas e tem sua vigência em conformidade com o ano-calendário, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

Por meio dessas três leis, caberá ao Poder Executivo a propositura dos objetivos, das metas e das diretrizes da Administração Pública com a finalidade de implementar ou executar seus programas, além de regular a destinação dos investimentos. Dentro dessa visão, encontra-se a educação, que deve ter um planejamento setorial por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), que servirá de base para a criação das leis específicas de planejamento governamental referente às despesas públicas com educação, em cada ente federativo.

A Constituição Federal, em seu art. 205 prevê que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da Família, com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Com a finalidade de promover a educação, no ano de 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- Lei nº 9.394/96 (LDB), que ratificou a ideia constitucional da educação como um dever do Estado e da família, abrangendo esta obrigação

---

<sup>48</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito Tributário e Financeiro*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 78.

aos três entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em relação à repartição dos encargos na área educacional, diz-se que sua disciplina encontra-se disposta no art. 211 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Da leitura do dispositivo acima transcrito, se vê que o sistema de ensino possui um regime de colaboração entre as três esferas do Estado, na aplicação prática de um federalismo cooperativo, como bem ensina Elaine Ferreira de Souza<sup>49</sup>:

Sustenta-se a necessidade de preservação do federalismo cooperativo, positivo para o Estado, como capaz de equilibrar, por meio de ações governamentais, as desigualdades econômicas e sociais entre os entes da Federação. No caso do direito à educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) figura como um aplicativo do federalismo cooperativo.

Assim, a atuação de cada esfera administrativa é apresentada da seguinte maneira: a) Municípios com atuação prioritária no Ensino Fundamental e na Educação Infantil; e, b) Estado e Distrito Federal no Ensino Fundamental e Médio, definindo forma de colaboração entre si.

Com a finalidade de disciplinar esse federalismo de cooperação, no viés econômico, a Constituição Federal, em seu art. 212, institui a aplicação mínima de recursos de cada ente federal na manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de

---

<sup>49</sup> SOUZA, Elaine Ferreira de. *Direito à educação. Requisito para o desenvolvimento do País*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 17.

impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelecia que pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos mínimos estabelecidos para a aplicação na área da Educação deveria ser utilizado com a finalidade de assegurar a universalização do atendimento e a remuneração do magistério no Ensino Fundamental. Todavia, com a Emenda Constitucional nº 14/1996 esse percentual sofreu um reajuste: Estados, Distrito Federal e Municípios precisam investir 60% (sessenta por cento) desses recursos mínimos, enquanto que percentual da União sofreu uma diminuição para 30% (trinta por cento).

O reajuste mínimo realizado pela Emenda Constitucional nº 14/96 não foi o elemento central deste texto normativo, mas sim a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Referido fundo tinha o objetivo de estabelecer recursos mínimos para o Ensino Fundamental, garantindo aos Estados e ao Distrito Federal, na falta de recursos para implementação, a complementação de recursos pela União ao valor definido como mínimo necessário para o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade e ensino.

Cesar Callegari descreve, ao analisar a criação do FUNDEF pelo Governo, que o objetivo era “[...] tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas, em relação à universalização e à qualidade desse nível de ensino obrigatório”<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> CALLEGARI, Cesar. *O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana, 2002, p. 15.

Embora o FUNDEF tenha representado um grande avanço no financiamento da educação brasileira, sua aplicabilidade prática trouxe críticas relevantes (valor mínimo por aluno baixo; desresponsabilidade da União; desigualdades regionais, dentre outras) ao ponto de ser proposta a Emenda Constitucional nº 53/2006 com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Esta emenda constitucional foi aprovada e o FUNDEB foi instituído e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

Carlos Roberto Jamil Cury, ao analisar a Emenda Constitucional nº 53/2006 descreve que<sup>51</sup>:

Ela preserva pontos positivos do FUNDEF, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.

Atualmente, a principal fonte de financiamento da educação pública no Brasil é o FUNDEB, que possui natureza

---

<sup>51</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, ano, 2007, p. 848.

contábil e atuação Federal, Estadual, Distrital e Municipal. A transferência de recursos públicos entre os estes governamentais ocorre por meio de regras de vinculação de recursos que compõe o referido fundo e de forma automática, ante o caráter obrigatório desta transferência.

O FUNDEB é constituído pelos Estados, mas a partilha das receitas é regulada pelo Governo Federal. Os recursos de que compõe o fundo são aqueles já existentes aos Estados e Municípios, mas agora, há vinculação destes com a educação básica segundo o critério de número de alunos matriculados. Dessa forma, há uma maior distribuição dos recursos públicos, priorizando as necessidades da política educacional de cada localidade.

O que merece destaque no FUNDEB é a previsão de um piso para a destinação dos recursos e, caso este não seja atingido, a União tem o dever de complementar, garantindo, dessa forma, o valor mínimo de gasto por aluno.

A gratuidade educacional mencionada até agora não está restrita à educação infantil, fundamental e média. A constituição Federal, em seu art. 206, inciso I estabelece a gratuidade do ensino superior nas universidades públicas federais ou estaduais. E é esta visão de gratuidade que será objetivo do quinto capítulo.

## **5 A GARANTIA EDUCACIONAL DO ENSINO SUPERIOR POR MEIO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE BOLSAS DE ESTUDOS (PROMUBE)**

O art. 6º da Constituição Federal menciona, expressamente, que o direito à educação é um direito fundamental social, mantendo, desta forma, a característica de direito fundamental de segunda geração, como bem explicita os autores Ivan Dias da Motta e Rodrigo Oskar Leopoldino Koehler, abaixo transcrito<sup>52</sup>:

A Constituição Federal de 1988 inseriu a educação no rol dos direitos sociais, respeitando sua característica de direito fundamental de segunda dimensão, ou seja, direitos que exigem atuação do Estado para efetivação, diferente dos direitos fundamentais de primeira dimensão, que exigem apenas abstenção do Estado, no intuito de não tolher direitos básicos das pessoas ligados à liberdade (liberdades públicas).

A declaração do direito à educação na Constituição Federal de 1988 aparece no artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Em razão do Direito à Educação ser um direito fundamental social é imprescindível que o Estado execute

---

<sup>52</sup> MOTTA, Ivan Dias da; KOEHLER, Rodrigo Oskar Leopoldino. A Constituição Federal de 1988 e o Direito à Educação. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*. Maringá, v. 12, n. 1, p. 49-74, jan./jun. 2012, p. 59-60.

prestações positivas no sentido de garantir a todos o acesso à educação. Estas prestações positivas se concretizam por meio de política pública, que pode ser conceituada, na visão de Leonardo Secchi como sendo: “[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”<sup>53</sup>.

Desta forma, a efetivação do direito fundamental à educação é possível por meio de políticas públicas educacionais que possibilitam ao Estado a garantia de acesso educacional a todos os brasileiros, seja esta educação infantil, fundamental, média, técnica e científica, e até mesmo, superior.

No âmbito da educação superior merece destaque a política pública educacional desenvolvida pelo Município de Maringá, no Estado do Paraná por meio do Programa Municipal de Bolsas de Estudo (PROMUBE), que garante que pessoas de baixa renda tenham acesso às instituições de ensino superior privadas localizadas no Município de Maringá – PR.

Este programa foi instituído, no Município de Maringá, Estado do Paraná por meio da Lei Municipal nº 7.359 de 26 de dezembro de 2006 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 05 de 03 de janeiro de 2007, com a finalidade de garantir o acesso à educação superior a todos àqueles que não possuem condições de arcar com os elevados custos do ensino privado.

O PROMUBE fica sob a gestão das Secretarias da Fazenda e da Educação, pois além de garantir educação superior por meio das bolsas, as instituições que aderirem ao programa receberão uma

---

<sup>53</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 2.

isenção fiscal parcial relativa ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, de arrecadação municipal. Todavia, é a Secretaria Municipal de Educação – SEDUC a responsável pela implementação do programa.

Para analisar, juridicamente, a política pública municipal do PROMUBE utilizar-se-á a teoria desenvolvida por Diogo R. Coutinho, que avalia o Direito como objetivo, como ferramenta, como arranjo institucional e como vocalizador de demandas<sup>54</sup>.

### **1) Direito como Objetivo**

O Direito como objetivo tem o condão de verificar qual é o objetivo da política pública analisada e, com isso, identificar a área de atuação do programa implementado.

O art. 1º do Decreto nº 05/2007 afirma que o PROMUBE se destina à concessão de bolsas de estudos, integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento), para estudantes de graduação ou sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior instaladas na cidade de Maringá – PR, com ou sem fins lucrativos e desde que tenham aderido ao PROMUBE. Ou seja, seu objetivo é promover o acesso ao ensino superior e, por via de consequência, garantir o direito constitucional fundamental à educação.

### **2) Direito como Ferramenta**

---

<sup>54</sup> COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

A visão do direito como ferramenta, segundo o autor Diogo R. Coutinho, consiste em:

Uma forma de discutir, desde uma ótima jurídica, a seleção dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos. A escolha entre diferentes possibilidades de modelagem jurídica, a compreensão dos diferentes formatos de políticas públicas, a análise de formas de indução de comportamentos e o alinhamento de incentivos, o desenho de sanções de teor mais ou menos punitivo, a escolha do tipo de norma a ser utilizada (constituição, lei, decreto, regulamento, portaria) são exemplos de questões que surgem quando o direito é instrumentalizado para pôr dada política pública identificada com objetivos de desenvolvimento em curso<sup>55</sup>.

A política pública a ser implementada pelo governo precisa, por obediência ao princípio da legalidade, que é um dos pilares da Administração Pública, da confecção de uma lei. Esta, geralmente, prevê a criação de políticas públicas, mas o seu regulamento será realizado por meio de um decreto, portaria ou regulamento. O uso de normas jurídicas hierarquicamente inferiores se dá em razão da facilidade de sua modificação e, conseqüente, adaptação da política pública em conformidade com as necessidades encontradas.

---

<sup>55</sup> COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 115.

Como dito acima, o PROMUBE foi criado pela Lei Municipal nº 7.359 de 26 de dezembro de 2006 e regulamentado pelo Decreto nº 05 de 03 de janeiro de 2007 que prevê a operacionalização dos objetivos descritos na Lei, demonstrando, desta forma, como o direito administrativo serviu como instrumento da política pública do PROMUBE.

Com a finalidade de demonstrar a instrumentalidade do direito dentro da política pública municipal em tela, passa-se a analisar o Decreto nº 05/2007.

## 2.1 Cadastro das instituições e requisitos para seleção dos bolsistas

As instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, localizadas no Município de Maringá – PR poderão pleitear a adesão ao PROMUBE junto à Secretaria de Educação (SEDUC) e o farão por meio do Termo de Adesão, que terá validade pelo prazo de dez anos, podendo ser renovado sucessivamente por iguais períodos, por meio do Termo Aditivo, e disporá sobre os procedimentos operacionais para adesão e seleção dos bolsistas.

As instituições que aderirem ao PROMUBE deverão, conforme os termos de adesão: a) garantir um número de bolsas integrais e parciais; b) considerar, nas bolsas oferecidas, todos os encargos educacionais praticados; c) isentar qualquer tipo de taxa na seleção efetuada; d) disponibilizar o acesso à internet para a inscrição do candidato ao processo seletivo do PROMUBE; e) informar o número de vagas reservadas para cada modalidade de bolsa, em cada curso, turno e campus; f) manter as bolsas

concedidas até o prazo máximo para a conclusão do curso, ainda que haja desvinculação ao PROMUBE; e, g) cumprir as normas que regulamentam o PROMUBE.

As bolsas concedidas pelas instituições deverão ser destinadas, preferencialmente, para os cursos licenciatura, tecnológicos e sequenciais de formação específica, de curta duração.

As bolsas educacionais poderão ser integrais ou parciais. As integrais serão oferecidas aos estudantes que possuem renda familiar mensal, por pessoa, até um salário mínimo e meio e a parcial que é de 50% (cinquenta por cento), para renda familiar, por pessoa, até três salários mínimos. No entanto, o requisito monetário não é o único a ser preenchido pelo candidato.

Só poderá se candidatar à bolsa do PROMUBE: a) os estudantes que comprovarem residência no Município de Maringá – PR há, pelo menos, 02 (dois) anos; b) obtiverem nota mínima de 4,0 (quatro) pontos no Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM; c) não possuírem diploma de curso superior; d) não contemplados na seleção final do PROUNI; e) que tenham cursado o ensino médio na rede pública de ensino ou na rede privada, por meio de bolsa de estudos; e, f) prestação de serviços voluntários, quando solicitados, em repartições públicas municipais, eventos promovidos pelo Município e por meio de instituições de caráter de assistência social ou ambiental que possuam projetos de interesse e responsabilidade social.

Embora a lei não mencione, de forma expressa, é possível à construção de que os bolsistas parciais de cinquenta por cento, preenchidos os requisitos legais, possam pleitear o financiamento

do saldo remanescente junto ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Esta probabilidade reflete uma unificação de políticas públicas do âmbito federal e outra de âmbito municipal com a finalidade de possibilitar um maior acesso dos estudantes ao ensino superior e, conseqüentemente, uma maior eficácia do direito constitucional à educação.

## 2.2 Condições para manutenção da bolsa

Após a seleção das bolsas, o estudante terá de preencher uma série de requisitos descritos no art. 12 do Decreto nº 05/2007 para que tenha direito à fruição desta bolsa de estudo, bem como para sua renovação.

As principais condições são: a) não reprovação, exceto em casos justificados que serão analisados pela comissão do PROMUBE; b) frequência escolar mínima de 80% (oitenta por cento); e, c) prestação de serviços voluntários, quando solicitados, em repartições públicas municipais, eventos promovidos pelo Município e por meio de instituições de caráter de assistência social ou ambiental que possuam projetos de interesse e responsabilidade social. Esse serviço voluntário não prejudicará o desempenho do estudante em trabalho formal e obedecerá à carga máxima de quatro horas semanais.

As bolsas concedidas e ofertadas poderão ser suspensas, transferidas ou extintas, a depender das situações. Poderão ser suspensas: a) caso não seja atualizada dentro do período determinado; b) diante da recusa da matrícula, de bolsista parcial, por força do inadimplemento da parcela de sua responsabilidade;

c) por força do trancamento da matrícula ou abandono do ano letivo, pelo bolsista; e, d) quando não houver formação de turma inicial. Neste último caso, a bolsa destinada para este curso que não teve formação de turma deverá ser transferida para outros cursos com maior demanda.

A bolsa também poderá ser transferida, a pedido do bolsista, para outro curso, habilitação, turno, campus ou instituição de sua escolha, desde que a instituição e o curso sejam credenciados junto ao PROMUBE.

A extinção da bolsa ocorrerá: a) quando não for realizada a matrícula pelo bolsista no período letivo do curso; b) na conclusão do curso; c) quando o bolsista demonstrar rendimento acadêmico insuficiente (aqui, poderá a comissão do PROMUBE, ouvidos os representantes das disciplinas que houve reprovação, autorizar, por uma única vez, a continuidade da bolsa); d) a qualquer tempo, quando houve inidoneidade da documentação apresentada ou falsidade da declaração prestada pelo bolsista; e) pelo esgotamento do prazo de utilização; f) pela modificação financeira do bolsista; g) quando o bolsista solicitar; h) por determinação judicial; i) quando houver evasão do bolsista; j) pela mudança de domicílio do bolsista; e, k) pelo falecimento do bolsista.

### 2.3 Incentivo fiscal para concretização do PROMUBE

As instituições interessadas em participar do PROMUBE receberão da prefeitura municipal, um incentivo fiscal correspondente à isenção fiscal parcial relativa ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN.

O número de bolsas oferecidas pelas instituições participantes para cada ano letivo será elaborado pela própria instituição que terá por base a estimativa do imposto devido ao Município relativo ao ISSQN incidente sobre a renda do ensino de graduação, na importância de 60% (sessenta por cento) do imposto devido.

Por ser o número de bolsas calculado com base em uma estimativa do imposto devido poderá haver uma diferença a maior do valor do imposto efetivamente devido e neste caso a instituição poderá pagar, em pecúnia, ao Município a diferença do imposto ou compensar o valor em período posterior com o aumento de bolsas. Todavia, se houver uma diferença a maior de bolsas concedidas haverá apenas a possibilidade de compensação em período posterior com a diminuição de bolsas ofertadas, não podendo, portanto, a instituição receber pecúnia desta diferença ou efetuar compensação em outros tributos devidos ao ente municipal.

### **3) Direito como Arranjo Institucional**

Para a execução da política pública do PROMUBE são necessárias duas formas de articulação institucional: a) um diálogo efetivo, aberto e claro entre o Município de Maringá – PR e as instituições cadastradas no programa; e, b) uma troca de informações claras e objetivas entre as instituições e os candidatos às bolsas e bolsistas.

A concretização dessas duas formas de articulação fortalecerá o objetivo da política pública e funcionará como uma unificação da política educacional do ensino superior em Maringá.

#### 4) Direito como Vocalizador de Demandas

Diogo R. Coutinho, citando Sonia Draibe, destaca a importância da participação dos conselhos nas políticas públicas brasileiras:

A despeito de o padrão “conselhistas” já existir desde o Estado do Bem-Estar Social da década de 1930, seu papel não era constitutivo nas políticas da área social como é hoje. Por isso, os conselhos (federais, estaduais e municipais) trazem consigo, também eles, uma nova institucionalidade e novas dinâmicas de gestão pública: eles se apoiam no potencial de funcionar como canais e espaços de negociação e construção de consensos eficazes tanto na relação sociedade civil/governo quanto entre partes da sociedade que, de outro modo, não se encontrariam<sup>56</sup>.

Como visto acima, o PROMUBE é uma política pública que envolve duas Secretarias Municipais, quais sejam, da Fazenda e da Educação. Estas, diante da demanda de suprimento de educação superior na cidade de Maringá – PR, desenvolveram uma forma de incentivo fiscal para as instituições interessadas em aderir ao programa, com a finalidade de diminuir o percentual de pessoas que não conseguem exercer seu direito à educação superior, diante das condições econômicas.

Além dessa visão de participação das secretarias municipais, há uma participação direta das instituições, que no

---

<sup>56</sup> DRAIBE, Sonia. *Apud* COUTINHO, op. cit., p. 124.

momento da confecção do Termo de Adesão, deverão nomear, dentre os seus funcionários, um coordenador do PROMUBE que ficará responsável por todas as informações e operações, inclusive relativas à seleção de estudantes, concessão e manutenção das bolsas.

Para melhor análise das demandas de bolsas para o ensino superior é imprescindível que haja um diálogo aberto e claro entre as secretarias municipais e as instituições de ensino superior, tendo em vista que esta aproximação será fundamental para um estudo quantitativo e qualitativo da política pública em exercício.

Segundo dados oficiais fornecidos pela Prefeitura Municipal de Maringá, na data de 30 de novembro de 2016, o Município de Maringá – Paraná concedeu um incentivo fiscal para a concretização do PROMUBE, no ano de 2015, de R\$ 2.865.358,93 (dois milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e oito reais e noventa e três centavos), veja-se:

<b>ANO</b>	<b>INCENTIVO DE ISSQN RELATIVO AO PROMUBE</b>
<b>2007</b>	<b>R\$ 362.422,18</b>
<b>2008</b>	<b>R\$ 581.406,72</b>
<b>2009</b>	<b>R\$ 773.906,76</b>
<b>2010</b>	<b>R\$ 921.869,17</b>
<b>2011</b>	<b>R\$ 1.156.299,17</b>
<b>2012</b>	<b>R\$ 1.718.486,05</b>
<b>2013</b>	<b>R\$ 2.282.660,72</b>
<b>2014</b>	<b>R\$ 2.753.759,38</b>
<b>2015</b>	<b>R\$ 2.865.358,93</b>
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 13.416.169,08</b>

Fonte: Sistema ISS-e da Prefeitura de Maringá

Ou seja, o Município de Maringá – PR, no ano de 2015, deixou de arrecadar o valor acima mencionado para que o PROMUBE fosse efetivado. Todavia, seria este investimento essencial para a promoção do direito à educação? Seria, ainda, responsabilidade do Município a gratuidade do ensino superior? Por fim, poderia o Município de Maringá – PR, promover incentivo à educação superior e descontar o valor aqui investido no repasse de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 212, *caput* da Constituição Federal?

Muito embora a política pública municipal de concessão de bolsas de ensino superior, intitulada como PROMUBE seja uma forma de promoção do direito à educação, a obrigatoriedade do fornecimento desta modalidade de ensino não é do Município e sim da União, por meio das universidades federais, como disciplinado no art. 211, § 1º da Constituição Federal<sup>57</sup>. Isto significa, que a responsabilidade da promoção desta esfera de ensino não é municipal, o que demonstra que o incentivo fiscal por meio do PROMUBE, ainda que beneficie muitas pessoas, acaba por prejudicar inúmeras outras, uma vez que a educação infantil e

---

<sup>57</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...]

§ 1º **A União organizará o sistema federal de ensino** e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (grifa-se).

fundamental, de obrigação do Município, não está plenamente atendida.

Outrossim, a Constituição Federal, em seu artigo 212, *caput*, disciplina acerca da porcentagem mínima anual de aplicação municipal, decorrente da receita tributária, para a educação: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Deste modo, a simples leitura do dispositivo constitucional supra transcrito poderia ensejar a falsa ideia de que o valor decorrente do incentivo fiscal da política pública do PROMUBE poderia ser descontado do percentual de obrigatoriedade de repasse municipal. Todavia, não o pode, pois o a obrigação de fornecimento de ensino superior não é de responsabilidade municipal, mas sim federal.

Ademais, o art. 11, inciso V da LDB deixa evidente que a atuação municipal em outras esferas da educação, além daquelas de sua obrigatoriedade, só poderá ocorrer quando houver pleno atendimento às necessidades da educação de sua competência e em percentual acima dos mínimos vinculados na Constituição Federal. Veja-se:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros

níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...].

Assim, o valor dispensado para a promoção de ensino superior por meio da política pública do PROMUBE deixa de ingressar nos cofres públicos e, por via de consequência, deixa de ser investido na educação infantil e fundamental, o que ocasiona prejuízos sociais consideráveis, pois a educação, como bem lecionam Alessandro Zenni e Diogo Félix, tem o condão de “capacitar o ser humano a desenvolver-se resistindo às ideologias, mantendo-se conectado à sua natureza, na construção de sua dignidade enquanto pessoa”<sup>58</sup>.

Todavia, a política pública do PROMUBE, da forma como implementada, pode ser estendida para a educação infantil, devendo sofrer, apenas alguns reajustes quantos aos requisitos para a concessão das bolsas educacionais para o ensino infantil, especialmente, na modalidade creche, tema que será abordado no último tópico.

---

<sup>58</sup> FÉLIX, Diogo Valério; ZENNI, Alessandro Severino Vállér. Educação para construção de dignidade: tarefa eminentemente do Direito. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*. Maringá, v. 11, n. 1, p. 169-192, jan./jun. 2011, p. 174.

## 6 VIABILIDADE DE EXTENSÃO DO PROMUBE PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL (PRÓ-CRECHE) NA CIDADE DE MARINGÁ - PARANÁ

Como vimos acima, o direito à educação é um direito fundamental social, previsto no art. 6º da Constituição Federal, sendo, portanto, obrigação do Estado sua concretização, por meio de políticas públicas.

William Jenkins define política pública como sendo<sup>59</sup>:

[...] o conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Por ser o direito à educação um problema público e coletivamente relevante, o Estado possui a obrigação de desenvolver políticas públicas para melhoria e acesso deste direito fundamental e é nesta seara que o presente capítulo será desenvolvido.

---

<sup>59</sup> JENKINS, William I. *Policy Analysis: a political and Organizational perspective*. Londres: Matrtin Robertson, 1978. In: HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Antony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução de Francisco G Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 8.

O art. 208 da Constituição Federal disciplina acerca do dever do Estado frente à efetivação do direito educacional, *in verbis*:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - **educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade**, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - **educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade**;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta

irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (grifase).

Vê-se, claramente pela leitura do enunciado constitucional, que é dever do Estado o fornecimento de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade.

Importante mencionar que esta disposição legal adveio por meio da Emenda Constitucional nº 65/2010, que também alterou a redação do art. 7º, acrescentando a este o inciso XXV, que disciplina acerca da assistência gratuita aos filhos e dependentes dos empregados, desde o nascimento até os cinco anos de idade, em creches e pré-escolas.

Ademais, o art. 211, § 2º da Constituição Federal afirma ser do município o fornecimento da educação fundamental e infantil: “§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

Em consonância com a previsão constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus arts. 53, inciso I e V e 54, incisos IV e § 2º, reforça o direito da criança à educação pública e gratuita em creche e pré-escola:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

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

[...]

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. [...]

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

[...]

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

[...]

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente. [...]

Assim, o poder público tem o dever constitucional de garantir o acesso da criança (de zero a cinco) à educação infantil da rede pública, porquanto se trata de direito fundamental básico e de prioridade absoluta, nos termos do art. 227 da Constituição Federal<sup>60</sup>.

Em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) a educação escolar, que deve ser garantida de forma gratuita pelo ente estatal, abrange dois grandes níveis: a educação básica e a educação superior.

---

<sup>60</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Aquela, é composta por três etapas: a) educação infantil; b) ensino fundamental; e, c) ensino médio, sendo a educação infantil, com ênfase na creche, o objeto do presente capítulo.

A educação infantil encontra-se disciplinada nos arts. 29 a 31 da LDB:

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:  
I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;  
II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:  
I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;  
II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;  
III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;

V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.

Da leitura dos dispositivos legais acima transcritos, conclui-se que a educação infantil atende crianças até cinco anos, sendo que as de zero a três anos ficam em creches e as de quatro e cinco, nas pré-escolas; e tem como objetivo a promoção do desenvolvimento integral da criança.

Atualmente, o Município de Maringá – Paraná conta com a existência de 62 escolas de ensino infantil, sendo que duas encontram-se em reforma, totalizando, aproximadamente, o número de 13.000 (treze mil) vagas. Todavia, estas não são, exclusivamente para creches, mas sim para toda a educação infantil (creche e pré-escola)<sup>61</sup>.

Segundo dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), o Município de Maringá – PR, no ano de 2010, constava com 12.312 (doze mil, trezentas e doze) crianças entre zero a três anos, o que já demonstra um déficit quanto ao número de vagas para a educação infantil, na modalidade creche<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Dados retirados do site do Município de Maringá – Paraná. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/educacao/?cod=enderecos-infantil>>. Acesso em 18 dez 2016.

<sup>62</sup> Dados retirados do site do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em:

Ainda no estudo estatístico, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou um Censo Educacional no ano de 2015 que demonstrou a existência de 118 (cento e dezoito) escolas públicas de ensino pré-escolar, sendo que sessenta delas eram públicas municipais. Dentro destas escolas, havia 8.384 (oito mil, trezentas e oitenta e quatro) matrículas efetivadas no ensino pré-escolar, mas somente 5.537 eram da rede municipal de ensino, o que evidencia um déficit considerável de vagas escolares gratuitas quando comparado com o número de crianças existentes no Município de Maringá – PR<sup>63</sup>.

Ademais, em consulta ao site do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, verifica-se a existência de 107 demandas judiciais em face do Município de Maringá – Paraná para a efetivação de matrículas escolares de crianças na faixa etária de zero a três anos, ou seja, em creches municipais<sup>64</sup>.

Desta forma, resta comprovado que o Município de Maringá – PR não consegue atender a demanda social das vagas para a educação infantil, na modalidade creche, o que demonstra a necessidade de uma política pública para esta finalidade.

---

<<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=87000>>. Acesso em: 18 dez 2016.

<sup>63</sup> Dados retirados do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=411520&idtema=156&search=parana|maringa|ensino-matriculas-docentes-e-rede-escolar-2015>>. Acesso em: 18 dez 2016.

<sup>64</sup> Dados retirados do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/publico/pesquisa.do?actionType=pesquisar>>. Acesso em: 18 dez 2016.

Importante mencionar que a Lei do FUNDEB, em seu art. 8º, § 1º, inciso I e § 3º, prevê a possibilidade de destinação de recursos públicos para as instituições particulares, sem fins lucrativos, que atendam alunos da educação infantil:

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder público e que atendam a crianças de quatro e cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado.

Embora haja a previsão de uma parceria entre o poder público e o setor privado, inclusive com transferências de recursos públicos por meio do FUNDEB, esta não seria suficiente para a resolução da demanda das vagas de creche, pois abarca somente escolas sem finalidade lucrativa.

Dessa forma, com o escopo de diminuir a demanda existente por vagas em creches e garantir o direito constitucional fundamental de educação infantil, a proposta ofertada neste capítulo é a de estender a política pública existente e conhecida

como PROMUBE para a educação infantil, no que tange às vagas da creche, no modelo intitulado como PRÓ-CRECHE.

A nomenclatura “PRÓ-CRECHE” já existe em alguns municípios brasileiros, mas nestes há uma parceria entre o poder público municipal e as escolas particulares de educação infantil, na qual o município compra as vagas das escolas particulares para alunos de zero a três anos que não a encontram na rede pública de ensino, modalidade que será abarcada no próximo capítulo.

Todavia, da forma como proposta neste estudo, o PRÓ-CRECHE não seria um convênio entre o poder público e a escola privada, por meio da compra de vagas escolares, mas sim uma política pública de concessão de bolsas de estudo total, ofertada pelas instituições de ensino infantil particular, com ou sem fins lucrativos, com o incentivo fiscal de isenção de até 60% (sessenta por cento) do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), semelhantemente ao que ocorre com o PROMUBE.

Segundo dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Maringá – PR, o ISSQN arrecadado no ano de 2016, das instituições educacionais de atividade exclusiva de creche ou de creche e ensino fundamental e médio foi de R\$ 1.186.312,20 (um milhão, cento e oitenta e seis mil, trezentos e doze reais e vinte centavos), valor este expressivo quando projetado dentro da política pública de isenção fiscal para a abertura de vagas de creches. Assim, caso houvesse a implementação de uma política pública de PRÓ-CRECHE, o valor investido seria de R\$ 711.787,32 (setecentos e onze mil, setecentos e oitenta e sete reais e trinta e dois centavos).

**INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS CUJO ALVARÁ POSSUI ATIVIDADE EXCLUSIVA DE  
CRECHE OU DE CHECHE E ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO**

**ANOS DE 2013 A 2016**

<b>Ano</b>	<b>ISSQN Recolhido</b>
2013	R\$ 887.445,61
2014	R\$ 1.059.737,38
2015	R\$ 1.253.648,11
2016	R\$ 1.186.312,20

Fonte: Sistema ISS-e da Prefeitura de Maringá

Considerando que a média das mensalidades das escolas particulares, para a modalidade creche, é de, aproximadamente, R\$ 500,00 (quinhentos reais), segundo estudos empíricos, o valor de incentivo fiscal, considerando bolsas integrais, seria capaz de gerar, aproximadamente 1.400 (uma mil e quatrocentas) vagas, número expressivo e de aplicabilidade imediata, pois não demanda construção de prédios e contratação de profissionais.

Ainda que seja uma solução tributária viável e de direta aplicação, o critério de seleção dos alunos deverá obedecer a uma junção de regras, com a finalidade de afastar o aumento expressivo da lista de espera.

Acredita-se que os requisitos para a concessão das bolsas de estudos dentro da política pública do PRÓ-CRECHE devam ser:

a) Criança deve estar inscrita na lista de espera de vagas para escola pública municipal, na modalidade creche;

b) Família deve manter residência no Município de Maringá – Paraná há pelo menos um ano, comprovada por meio de documentação em nome dos pais, tais como conta de água, luz

ou telefone fixo, bem como comprovante de alistamento eleitoral junto à respectiva Comarca e/ou declaração de atendimento do posto de saúde do bairro onde reside;

c) Os pais devem estar legalmente empregados e com o horário de trabalho compatível com o horário de aula;

d) Renda mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa do seu grupo familiar. Importante salientar que o salário mínimo aqui evidenciado deve ser o nacional e não o regional.

e) A vaga deverá ser disponibilizada no local mais próximo da residência da criança;

f) A vaga de crianças de pais desempregados só deverá ser concedida após triagem pela equipe de Assistência Social do Município e desde que haja constatação de situação de vulnerabilidade social.

Desta forma, entende-se que o incentivo fiscal do ISSQN para a implementação da política pública intitulada como PRÓ-CRECHE, seria capaz de aumentar, consideravelmente, o número de vagas em creches sem que houvesse a necessidade de despender recursos públicos na construção de novos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), bem como no pagamento de remuneração de novos servidores, despesa essa que seria mensal e oneraria, demasiadamente, o cofre público.

Outrossim, a isenção do ISSQN garantiria uma maior fiscalização tributária pelo Poder Público Municipal acerca das escolas particulares existentes, o que viabilizaria o mapeamento da real receita tributária advinda desta modalidade de educação.

Ainda que a viabilidade da extensão do programa acima mencionado seja um recurso viável e dentro da gestão orçamentária municipal, há inúmeros municípios que não comportaria sua implementação, principalmente por ausência de numerário considerável de ISSQN. Para esses Entes governamentais, surge a ideia da compra de vaga na rede particular de ensino, abordado no próximo capítulo, no modelo intitulado como “VALE-CRECHE”.

## **7 VIABILIDADE DE COMPRA DE VAGA NA EDUCAÇÃO INFANTIL (“VALE-CRECHE”) NA REDE PARTICULAR**

Como visto no capítulo anterior, a isenção fiscal por meio do programa intitulado como PRÓ-CRECHE seria uma alternativa de viabilidade para municípios com demanda de vaga de creche, mas com uma vasta rede de escolas particulares, cuja arrecadação de ISSQN seja expressiva ao ponto de possibilitar a renúncia fiscal em troca de bolsas de estudos integrais.

Entretanto, há municípios menores, que a ideia de renúncia fiscal da forma como exposta no capítulo anterior, não seria possível, principalmente em razão da pequena rede de escolas particulares. Para estes municípios é que o VALE-CRECHE foi pensado.

A política pública do VALE-CRECHE seria uma parceria público privado estabelecido entre o município e as escolas particulares que se habilitarem ao processo de licitação para compra de vaga. Essa ideia seria uma viabilidade com o escopo de

diminuir ou até mesmo zerar a fila de espera dos alunos da educação infantil, em especial, as crianças de zero a três anos.

Dentro desta sistemática o poder público faria um edital de chamamento para compra de vagas em escolas particulares, com requisitos específicos, e somente as escolas que se habilitarem estariam concorrendo ao certame. Assim, a compra da vaga seria realizada por meio de licitação.

Esta política pública teria justificativa emergencial, uma vez que a educação infantil é direito social, público subjetivo e da personalidade, como já abordado nos capítulos iniciais da presente obra e, portanto, deve ser prestado pelo Estado de forma imediata e gratuita. Todavia, ainda que tenha respaldo na urgência/emergência, não pode ser realizada sem a intervenção ministerial e um compromisso de expansão da rede municipal de ensino. Por este motivo, a confecção de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, junto ao Ministério Público deve ser requisito para a viabilidade da compra de vaga no setor privado.

Assim, o Ministério Público, em exercício ao seu papel constitucional<sup>65</sup>, poderá celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC<sup>66</sup> entre os envolvidos, como bem preceitua o art.

---

<sup>65</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia [...].

<sup>66</sup> O Termo de Ajustamento de Conduta é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo e este instrumento tem o condão de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/direitoscoletivos/index.php/4-o-que-e-o-termo-de-ajustamento-de-conduta>>. Acesso em 30 jul. 2017.

14 da Recomendação do CNMP nº 16/10<sup>67</sup>, auxiliando, desta forma, na diminuição das demandas judiciais para a concessão e vaga em creches.

Igualmente ao programa PRÓ-CRECHE, o VALE-CRECHE deve elencar uma série de requisitos para que haja a consecução da vaga. No presente estudo, elenca-se seis requisitos imprescindíveis para a compra da vaga na rede pública de ensino:

a) A criança deve estar inscrita na lista de espera de uma escola pública municipal;

b) Os pais devem manter residência no município onde a vaga será pleiteada;

c) Ambos os pais necessitam estar empregados e com o horário de trabalho compatível com o horário das aulas;

d) Renda mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa do seu grupo familiar. Importante salientar que o salário mínimo aqui evidenciado deve ser o nacional e não o regional.

e) A vaga deverá ser disponibilizada no local mais próximo da residência da criança, independentemente da natureza da escola, se pública ou particular;

f) A vaga de crianças de pais desempregados só deverá ser concedida após triagem pela equipe de Assistência Social do Município e desde que haja constatação de situação de vulnerabilidade social.

---

<sup>67</sup> Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.

O que deve restar evidente é que a compra da vaga tem um condão transitório e que pode este motivo, há uma autorização de compra destas vagas na rede particular. Assim, em havendo vaga na rede pública, a família não poderá dispensá-la sob o argumento de que quer aguardar uma vaga na educação privada. Entretanto, a família que for beneficiada com a vaga na rede particular poderá ou não aceitar a vaga disponibilizada pela Prefeitura Municipal e no caso de recusa, continuará aguardando uma vaga na rede pública de ensino.

Ressalta-se, portanto, que a obtenção da rede privada deve ser uma consequência da ausência de vaga em rede pública e o cadastro da criança para a aquisição desta vaga na rede particular só poderá ser realizada após cadastro no CMEI mais próximo da residência da criança e desde que preenchidos todos os requisitos acima listados.

A viabilidade da compra da vaga de creche é tamanha que há inúmeros Municípios com leis aprovadas e com a política pública implementada. Mas a discussão que se permeia nesta modalidade de disponibilidade de vaga é acerca da possibilidade de repasse de verbas públicas para instituições educacionais com finalidade lucrativa.

O caput do art. 77 da LDB descreve que os recursos públicos da educação<sup>68</sup> serão destinados às escolas públicas podendo ser

---

<sup>68</sup> Entende-se por esses recursos, as verbas públicas orçadas para a educação que excedam aos mínimos vinculados e em ocorrendo esse excesso, as verbas podem ser enquadradas na categoria de Manutenção e desenvolvimento do Ensino – MDE ou serem aplicadas na educação em geral. É o que dispõe o Parecer CNE/CP nº 29/97 – aprovado em 2.12.97: “A primeira categoria abrange assim os recursos cujos montantes sejam superiores aos mínimos estipulados pela Constituição

dirigidos às escolas sem finalidade lucrativas, em uma parceria entre o poder público e os integrantes do Terceiro Setor, desde que preenchidos os requisitos descritos nos quatro incisos do art. 77, quais sejam: a) finalidade não lucrativa cumulada com ausência de distribuição de resultados entre os sócios; b) aplicação do excedente na própria educação; c) destinação do patrimônio a outra escola sem finalidade lucrativa, em caso de encerramento de suas atividades; e, d) por último, a prestação de contas ao Poder Público acerca dos recursos recebidos.

Todavia, o § 1º do mesmo dispositivo descreve a possibilidade de destinação de recursos públicos para a concessão de bolsas de estudos para a educação básica, independentemente da escola ter ou não finalidade lucrativa, quando não houver recursos suficiente ou em caso de falta de vagas, sob a condição de investimento prioritário na expansão da rede local de estudo pelo Poder Público.

Desta forma, há uma autorização legal para a compra de vagas na creche, no modelo intitulado como VALE-CRECHE, podendo este recurso público ser alocado como despesas de MDE

---

Federal ou pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios, nos termos do art. 69, caput, da nova LDB, para a aplicação em MDE. Compreendem quaisquer aplicações em educação, seja em MDE ou não, desde que superiores aos mínimos mencionados. Tais aplicações podem ser oriundas das diversas fontes de financiamento referidas no art. 68 da LDB. Excetuam-se naturalmente as verbas do salário-educação, cuja destinação específica é a de financiar o ensino fundamental público. Claro está que tais aplicações não correspondem aos recursos vinculados referidos no art. 69 da nova LDB, destinados estritamente às despesas em MDE no ensino público”. Disponível em: < [http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes\\_p0367-0381\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0367-0381_c.pdf) >. Acesso em 22 março 2018.

e, portanto, contabilizada para a satisfação do mínimo constitucional, como bem expõe o Parecer CNE/CP nº 29/97 – aprovado em 2.12.97,<sup>69</sup> entretanto, como a natureza da destinação é transitória e condicionada à expansão da rede de ensino, a formulação de um TAC da forma como exposta acima é imprescindível.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à educação é constitucionalmente tutelado, sendo apresentado pela Constituição Federal de 1988 como direito social e como direito público subjetivo. Mas, não apenas isso: o direito à educação pode ser considerado como um direito da personalidade, vez que inerente à formação e promoção humana.

A educação é elemento necessário ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, ou seja, à formação de sua

---

<sup>69</sup> “A segunda categoria, central, envolve os recursos referidos no § 1º do art. 77, relativos a bolsas de estudo na educação básica. A matéria deve ser examinada considerando-se o art. 70 da nova LDB, também tratando de bolsas. Este artigo já estabeleceu que as bolsas de estudo em geral, tanto para alunos dos estabelecimento públicos ou particulares, de nível básico ou superior, são despesas de MDE, podendo ser contabilizadas para a satisfação dos mínimos constitucionais. Note-se entretanto uma relevante distinção entre os possíveis tipos de bolsas a serem concedidas. Na educação básica, tratada nesse parágrafo 1º do art. 77, a concessão de bolsas é explicitamente vista como transitória, pois somente podem ser concedidas caso haja falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público, nessa hipótese, obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local” (*sic*). Disponível em: < [http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes\\_p0367-0381\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0367-0381_c.pdf) >. Acesso em 22 março 2018.

personalidade, à sua dignificação, de onde se extrai a fundamentalidade de tal direito.

Em razão de suas características e de seu papel para a formação do indivíduo, bem como, para o exercício de outros direitos e consequente atuação perante a sociedade, como, por exemplo, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, dentre outros, é crível apontar o direito à educação como integrante do mínimo existencial.

Uma vez que se trata de um elemento caracterizador do mínimo existencial, o seu exercício não pode ser postergado, devendo, por conseguinte, ser prioridade do Estado, ou seja, é preciso uma atuação efetiva estatal.

A principal forma de atuação do Estado, sendo que se trata de um dever do mesmo assegurar o direito à educação, e, que tal prestação seja realizada com qualidade, é por intermédio das políticas públicas, que, nesse caso, configuram políticas de promoção humana, devendo haver uma atuação cooperada entre os entes federados, visando atingir da melhor forma possível os objetivos traçados, em especial, no Plano Nacional de Educação, assim como, os objetivos e princípios previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 9.394/1996.

Trata-se a educação, portanto, de um direito fundamental, necessário, inclusive, à realização de outros direitos e ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, de onde se extrai a relevância das políticas públicas para sua efetivação.

Como dito, a educação é um direito fundamental e social previsto no art. 6º da Constituição Federal e um direito de todos e dever do Estado e da família, como bem disciplina o art. 205 do

mesmo diploma legal. Por ser o direito à educação um problema público e coletivamente relevante, o Estado possui a obrigação de desenvolver políticas públicas para melhoria e acesso deste direito fundamental.

Todavia, para que o ente público consiga implementar uma política pública com a finalidade de promover o direito à educação é imprescindível que se tenha previsão orçamentária e a principal fonte de financiamento da educação pública no Brasil é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que possui natureza contábil e atuação Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Com a finalidade de promover o direito à educação, o município de Maringá, Estado do Paraná desenvolveu uma política pública: O programa Municipal de Bolsas de Estudo – PROMUBE, instituído por meio da Lei nº 7.359/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 05/2007.

A finalidade do PROMUBE é garantir o acesso à educação superior a todos aqueles que não possuem condições de arcar com os elevados custos do ensino privado. Todavia, a obrigatoriedade de promoção desta modalidade de ensino não é municipal e sim federal, como bem disciplina o art. 211, § 1º da Constituição Federal.

Ademais, a oferta de ensino superior só poderia ser feita pelo Município de Maringá – PR, caso houvesse o pleno atendido das necessidades de sua área de competência, ou seja, ensino infantil e fundamental, o que não ocorre na prática.

O incentivo fiscal realizado na política pública do PROMUBE, embora promova o direito à educação e garanta o

acesso de algumas pessoas a uma melhor qualificação para o mercado de trabalho, fere o direito de inúmeras outras, principalmente, das crianças que necessitam de vagas em creche.

Vê-se que o número de crianças existentes no Município de Maringá – PR, entre a faixa etária de zero a três anos é muito superior ao número de vagas destinadas em creches o que demanda uma longa fila de espera por vagas em escolas públicas, além de inúmeras demandas judiciais com a finalidade de efetivar o direito fundamental da criança.

Desta forma, com a finalidade de diminuir a demanda existente por vagas em creches e garantir o direito constitucional fundamental de educação infantil faz-se uma de extensão da política pública existente e conhecida como PROMUBE para a educação infantil, no modelo chamado PRÓ-CRECHE.

E com o mesmo desígnio, mas pautado em outros princípios e requisitos, há a política pública intitulada de VALE-CRECHE que teria como instrumento um convênio realizado entre o poder público e o setor privado da educação para a compra direta de vagas.

Verifica-se que a implementação de uma das políticas públicas desenhadas atenderia um número considerável de alunos em creches, amenizando ou até zerando um problema municipal enfrentado, sem que o Município demande valores consideráveis na construção de novos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e contratação de novos servidores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARROYO, Miguel G. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. *Em Aberto, Brasília*, vol. 17, n. 71, p. 33-40, jan. 2000. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2100/2069>>. Acesso em: 20 set 2016.

BARUFFI, Helder. Educação como Direito Fundamental: um princípio a ser realizado. In: FACHIN, Zulmar (Coord.). *Direitos Fundamentais e Cidadania*. São Paulo: Método, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução Humberto Laport de Mello. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BITENCOURT NETO, Eurico. *O direito ao mínimo para uma vida digna*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

BITTAR, Eduardo C.B. *Direito e ensino jurídico: legislação educacional*. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) >. Acesso em: 16 dez 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=411520&idtema=156&search=parana|maringa|ensino-matriculas-docentes-e-rede-escolar-2015> >. Acesso em: 18 dez 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm) >. Acesso em: 16 dez 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm) >. Acesso em: 16 dez 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm) >. Acesso em: 16 dez 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAGGIANO, Mônica H.S. A educação: direito fundamental. In: RANIERI, Nina B. S. (Coord.); RIGHETTI, Sabine (Org.). *Direito à educação: aspectos constitucionais*. São Paulo: EDUSP, 2009.

CALLEGARI, Cesar. *O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana, 2002.

CARIA, Telmo Humberto L. Perspectiva sociológica sobre o conceito de educação e a diversidade das pedagogias. *Sociologia – Problemas e Práticas*, n. 12, 1997, pp. 171-184. Disponível em: <<http://sociologiapp.iscte-iul.pt/pdfs/28/293.pdf>>. Acesso em: 20 set 2016.

COUTINHO, Diogo R. *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008, p. 293-303. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em: 20 set 2016.

\_\_\_\_\_. A educação básica no Brasil. *Educação Social, Campinas*, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em: 20 set 2016.

\_\_\_\_\_. Estado e políticas de financiamento em educação. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, ano, 2007.

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

FREITAS, Pedro Ferreira de; MOTTA, Ivan Dias da. O direito à educação como direito da personalidade e mínimo existencial. *Revista Jurídica do CESUCA*, Cachoeirinha-RS, v.3, n. 6, dez/2015. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/o-direito-%C3%A0-educac%C3%A7%C3%A3o-como-direito-da-personalidade-e-m%C3%ADnimo-existencial>>. Acesso em: 09 ago 2016.

FÉLIX, Diogo Valério; ZENNI, Alessandro Severino Vállér. Educação para construção de dignidade: tarefa eminentemente do Direito. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*. Maringá, v. 11, n. 1, p. 169-192, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/articloe/view/1736/1256>>. Acesso em: 18 dez 2016.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2012.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Tributário e Financeiro*. São Paulo: Atlas, 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Antony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução de Francisco G Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARINGÁ. Lei Municipal nº 7.359/2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/lei-ordinaria/2006/736/7359/lei-ordinaria-n-7359-2006-institui-o-programa-municipal-de-bolsas-de-estudo-promube>>. Acesso em: 16 dez 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal nº 05, de 03 de janeiro de 2007. Disponível em: <[https://isse.maringa.pr.gov.br/doc/leis/Decreto\\_05\\_2007.pdf](https://isse.maringa.pr.gov.br/doc/leis/Decreto_05_2007.pdf)>. Acesso em: 16 dez 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/educacao/?cod=enderecos-infantil>>. Acesso em: 18 dez 2016.

LIMA, Maria Cristina de Brito. *A Educação como Direito Fundamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

LINHARES, Mônica Tereza Mansur Linhares. *Ensino Jurídico: educação, currículo e diretrizes curriculares no curso de Direito*. São Paulo: Iglu Editora.

MOTTA, Ivan Dias da; KOEHLER, Rodrigo Oskar Leopoldino. A Constituição Federal de 1988 e o Direito à Educação. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*. Maringá, v. 12, n. 1, p. 49-74, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/articloe/view/2268/1641>>. Acesso em 18 dez 2016.

MOTTA, Ivan Dias da; LOPES, Mariane Helena. O sistema de cotas sociais para ingresso na universidade pública. Encontro Nacional do CONPEDI, 20, 2011. Belo Horizonte, MG. *Anais eletrônicos do XX Congresso Brasileiro do CONPEDI*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 4341. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9aa70957fde5ac24>>. Acesso em: 08 ago 2016.

PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=87000>>. Acesso em: 18 dez 2016.

PEREIRA, Potyara A.P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2011.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.

RIZZI, Ester; GONZALEZ, Marina; XIMENES, Salomão. *Direito Humano à Educação*. 2ª ed. rev. e atual.,2011. Disponível em: <[http://www.direitoaeducacao.org.br/wp-content/uploads/2011/12/manual\\_dhaaeducacao\\_2011.pdf](http://www.direitoaeducacao.org.br/wp-content/uploads/2011/12/manual_dhaaeducacao_2011.pdf)>. Acesso em: 20 set 2016.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengagelearning, 2012, p. 2.

SILVA, De Plácido e Silva. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Karina Zanin da; VITA, Jonathan Barros. O princípio da reserva do possível e o direito fundamental à saúde. *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado, v. 14, n. 1, p. 241-264, jan./jun. 2014*. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/articloe/view/3439/2298>>. Acesso em: 16 dez 2016.

SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia. O Plano de Desenvolvimento da Educação como Política Pública de

Efetivação do Direito Fundamental Social à Educação. *XXIV Encontro Nacional do CONPEDI-UFS*. Direito, Educação e Metodologias do Conhecimento. Florianópolis, 2015. Disponível em:

<<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/017e0bex>>.

Acesso em: 08 ago 2016.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSSINHOLI, Marisa. Estatuto da Criança e do Adolescente: como garantir o direito à educação? *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado*, Maringá-PR, v. 14, n. 1, p. 49-71, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/articled/view/2599/2290>>. Acesso em: 16 dez 2016.

SOUZA, Elaine Ferreira de. *Direito à educação. Requisito para o desenvolvimento do País*. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. *ANIMA – Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET*. Curitiba-PR. Disponível em: <[http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima1/artigo\\_Andre\\_Ramos\\_Tavares\\_direito\\_fund.pdf](http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf)>. Acesso em 08 ago 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

ZENNI, Alessandro Severino Valler; FÉLIX, Diogo Valério. Educação para construção de dignidade: tarefa eminente do direito. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*. Maringá-PR, v.11, n. 1, p. 169-192, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/articled/view/1736/1256>>. Acesso em: 16 dez 2016.

## ANEXO I – PROJETO DE LEI PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PRÓ-CRECHE

O presente anexo possui o escopo de desenhar um projeto de lei para a implementação do programa Pró-Creche, apresentado no capítulo 6 desta obra.

Projeto de Lei nº \_\_\_\_/\_\_\_\_.

Institui o Programa Municipal de Bolsas de Estudo – PRÓ-CRECHE

### JUSTIFICATIVA:

A Constituição da República, em seu artigo 6º, estabelece a educação como um direito social e o mesmo diploma legal, em seu art. 227 estabelece ser a educação um dever da família, da sociedade e do Estado a consecução da educação como forma de afastar a criança de um ambiente vulnerável.

Com a finalidade de cumprir a determinação constitucional, a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 30 estabelece a obrigatoriedade da oferta da educação infantil, em creches, para as crianças de zero a três anos de idade. Todavia, é notório o déficit de vagas em creches públicas em todo o Brasil, necessitando, desta forma, de uma política pública eficiente e com o escopo de diminuir e/ou zerar essa demanda educacional.

Assim, com o desígnio de auxiliar na demanda das vagas da educação infantil, principalmente, nas creches, que abarcam alunos de zero a três anos de idade, é que a política pública de isenção fiscal do ISSQN em troca de bolsas de estudos integrais (PRÓ-CRECHE) foi formulada.

Projeto de texto de Lei.

Art. 1º. Fica instituído o “Programa Municipal de Bolsas de Estudo da Educação Infantil para as vagas de creche – PRÓ CRECHE”, sob a gestão das Secretarias da Fazenda e da Educação, destinado à concessão de bolsas de estudos integrais e parciais de 50% (cinquenta por cento), para crianças de zero a três anos, em instituições privadas de ensino superior instaladas no Município de Maringá, com ou sem finalidade lucrativa.

§ 1º. A bolsa de estudo será integral e concedida às crianças inseridas em entidade familiar com renda mensal de até um salário mínimo e meio, nacional, por pessoa do grupo familiar.

§ 2º. A família deverá comprovar residência no Município de Maringá, há pelo menos um ano, comprovada por meio de documentação em nome dos pais, tais como conta de água, luz ou telefone fixo, bem como comprovante de alistamento eleitoral junto à respectiva Comarca e/ou declaração de atendimento do posto de saúde do bairro onde reside;

§ 3º. Além de atender ao contido nos parágrafos anteriores, os pais deverão comprovar, legalmente, a situação de emprego e o horário de trabalho deverá ser compatível com o horário de aula;

Art. 2º. A vaga deverá ser disponibilizada no local mais próximo da residência da criança.

Art. 3º. A vaga de crianças de pais desempregados só deverá ser concedida após triagem pela equipe de Assistência Social do Município e desde que haja constatação de situação de vulnerabilidade social.

Art. 4º. Para o custeio do benefício concedido por esta Lei será utilizado o percentual de 60% (sessenta por cento) do ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, gerado pelas escolas particulares instaladas no Município de \_\_\_\_ e incidentes sobre a receita proveniente do ensino infantil, mediante encontro de contas.

Parágrafo Único. Cada instituição educacional utilizará o limite do ISSQN que gerar, obedecido o percentual acima exposto, preservando-se o recolhimento dos valores correspondentes aos índices de aplicação vinculada e obrigatória, correspondente a 40% (quarenta por cento).

Art. 5º. A instituição privada de ensino superior do Município de \_\_\_\_, com ou sem finalidade lucrativa, poderá aderir ao Programa objeto desta Lei mediante assinatura de termo de adesão, que terá vigência de 05 (cinco) anos, podendo ser renovado, sucessivamente, por iguais períodos.

Art. 6º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias, contados de sua publicação.

## ANEXO II – PROJETO DE LEI PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO VALE-CRECHE

O presente anexo possui o escopo de desenhar um projeto de lei para a implementação do programa Pró-Creche, apresentado no capítulo 7 desta obra.

Projeto de Lei nº \_\_\_\_/\_\_\_\_.

Institui o Programa Municipal de compra de vaga de creche na rede particular de ensino – VALE-CRECHE

### JUSTIFICATIVA:

A Constituição da República, em seu artigo 6º, estabelece a educação como um direito social e o mesmo diploma legal, em seu art. 227 estabelece ser a educação um dever da família, da sociedade e do Estado a consecução da educação como forma de afastar a criança de um ambiente vulnerável.

Com a finalidade de cumprir a determinação constitucional, a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 30 estabelece a obrigatoriedade da oferta da educação infantil, em creches, para as crianças de zero a três anos de idade. Todavia, é notório o déficit de vagas em creches públicas em todo o Brasil, necessitando, desta forma, de uma política pública eficiente e com o escopo de diminuir e/ou zerar essa demanda educacional.

Assim, com o desígnio de auxiliar na demanda das vagas da educação infantil, principalmente, nas creches, que abarcam crianças de zero a três anos de idade, é que a política pública intitulada como VALE-CRECHE foi idealizada.

Projeto de texto de Lei.

Art. 1º. Fica instituído o “Programa Municipal de compra de caga na rede pública de ensino da Educação Infantil para as vagas de creche – VALE-CRECHE”, bem como fica autorizado o Poder Executivo de efetuar o Chamamento Público de instituição privada, com e sem finalidade lucrativa, que realizam Atendimento Educacional Infantil, regularmente constituídas, localizadas no Município de \_\_\_\_\_, e que tenham interesse em firmar com a Secretaria Municipal de Educação parceria para o atendimento à criança de zero a três anos de idade na Educação Infantil.

Parágrafo único. O processo de Chamamento Público será promovido através da Secretaria Municipal de Educação.

Art. 2º. O Programa VALE-CRECHE será concedido através de bolsas ou benefícios mensais somente no caso de inexistência de vaga nas creches da rede pública.

Parágrafo único. O VALE-CRECHE será pago às instituições de ensino mediante celebração de contrato com o Poder Executivo.

Art. 3º O Programa VALE-CRECHE será destinado às crianças, cujos pais ou responsáveis preenchem os seguintes requisitos:

- a) A criança deve estar inscrita na lista de espera de uma escola pública municipal;
- b) Os pais devem manter residência no município onde a vaga será pleiteada;
- c) Ambos os pais necessitam estar empregados e com o horário de trabalho compatível com o horário das aulas;
- d) Renda mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa do seu grupo familiar. Importante salientar que o salário mínimo aqui evidenciado deve ser o nacional e não o regional.
- e) A vaga deverá ser disponibilizada no local mais próximo da residência da criança, independentemente da natureza da escola, se pública ou particular;
- f) A vaga de crianças de pais desempregados só deverá ser concedida após triagem pela equipe de Assistência Social do Município e desde que haja constatação de situação de vulnerabilidade social.

Art. 4º. O VALE-CRECHE fica condicionado à formulação do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, entre o Poder Público Municipal e o Ministério Público da Comarca com a finalidade de firmar acordo de expansão da rede pública de ensino infantil.

Art. 5º. O credenciamento terá o prazo estabelecido junto ao TAC e poderá ser prorrogado, mediante aditivo deste TAC.

Art. 6º. O vale creche será concedido dentro de cada exercício financeiro, correspondendo ao respectivo ano letivo, podendo ser renovado para o exercício seguinte, desde que mantidas as condições socioeconômicas do beneficiário, bem como todas as exigências desta Lei e das normas regulamentadoras.