

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPEDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPEDES DE MARÍLIA- UNIVEM
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

ANDRÉ SANCHES PALÁCIO

**O direito social à educação fundamental após a Constituição de
1988: a (in)eficiência das políticas públicas e sua sujeição ao
controle judicial**

MARÍLIA
2014

ANDRÉ SANCHES PALÁCIO

O direito social à educação fundamental após a Constituição de 1988: a (in)eficiência das políticas públicas e sua sujeição ao controle judicial

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Mestrado em Direito, área de concentração Teoria do Direito e do Estado, do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora:

Prof^a. Dr^a. Raquel Cristina Ferraroni Sanches

MARÍLIA
2014

PALACIO, André Sanches

O direito social à educação fundamental após a Constituição de 1988: a (in)eficiência das políticas públicas e sua sujeição ao controle judicial/André Sanches Palácio; orientadora: Raquel Cristina Ferraroni Sanches. Marília,SP: [s.n], 2014.

Dissertação- Mestrado em Direito, Fundação de Ensino “Eurípedes Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM, Marília, 2014.

CDD:

André Sanches Palácio

O direito social à educação fundamental após a Constituição de 1988: a (in)eficiência das políticas públicas e sua sujeição ao controle judicial

Banca Examinadora da Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito do UNIVEM/F.E.E.S.R., para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Resultado:

ORIENTADORA: _____
Professora Dra. Raquel Cristina Ferraroni Sanches

1º EXAMINADOR: _____
Professor Dr. Edinilson Donizete Machado

2º EXAMINADOR: _____
Professor Dr. Ilton Garcia da Costa

MARÍLIA
2014

Dedico esse trabalho a Davi Sanches
Palácio (*in memoriam*), irmão querido, guardado
no peito, debaixo de sete chaves.

AGRADECIMENTOS

Nesse momento de júbilo, em que celebro o passar de mais uma grande etapa da minha vida, tenho o prazer externar minha gratidão, tentando fazer justiça para com aqueles que sempre estiveram ao meu lado na luta por esse sonho que se realiza.

Agradeço primeiramente ao Espírito Santo de Deus que agiu sobre minhas fraquezas dando-me sabedoria para desenvolver essa pesquisa.

Agradeço à minha orientadora, doutora Raquel Cristina Ferraroni Sanches, por tudo o que me oportunizou construir, pela dedicação a essa pesquisa e, principalmente, por ter-me apresentado, com sua postura, os nobres valores da docência.

Agradeço a contribuição de todos os professores do UNIVEM, em especial, aos Doutores Edinilson Donizete Machado e Oswaldo Giacóia pelos valiosos ensinamentos que balizaram essa pesquisa e me subsidiarão por toda vida.

Agradeço a toda turma 2012 do Mestrado Univem pelos vários momentos de alegria e crescimento profissional que me proporcionaram.

Agradeço às secretarias do mestrado, Leninha e Taciana, pelo exemplo de profissionalismo e eterna simpatia.

Agradeço ao grupo de instrutores de Direitos Humanos e Cidadania da Polícia Rodoviária Federal, que, apesar do curto convívio, amplificaram minha visão quanto à necessidade de se buscar, por meio da concretização dos direitos fundamentais, um cenário mais justo para os mais vulneráveis.

Agradeço aos alunos da Uniesp e da Polícia Rodoviária Federal, por tudo o que juntos construímos.

Agradeço à Polícia Rodoviária Federal, na pessoa do inspetor chefe da 10ª Delegacia de Marília-SP, Valmir Cordelli, por sempre ter viabilizado o meu crescimento profissional.

Agradeço a toda a minha família que sempre esteve, das mais diversas formas, o desenvolvimento desse estudo, em especial, a minha irmã, Natália, e a meus pais, Amélia e Natalino, que plantaram e regaram em mim a educação e seu poder transformador.

Finalmente, mas não menos importante, agradeço à minha esposa, Fernanda, e aos meus filhos, Mateus e Tiago, pelo companheirismo incondicional, pela alegria que floresce em meu coração e pelo privilégio de dividir minha vida com vocês.

“A meritocracia sem igualdade de pontos de partida é apenas uma forma velada de aristocracia”

Marco Aurélio de Mello

PALACIO, André Sanches. O direito social à educação fundamental após a Constituição de 1988: a (in)eficiência das políticas públicas e sua sujeição ao controle judicial. 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípedes de Marília, Fundação de Ensino “Eurípedes Soares da Rocha”, Marília, 2014.

RESUMO

O estudo integra a linha de pesquisa “*Construção do Saber Jurídico / Crítica aos Fundamentos da Dogmática Jurídica*” do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Eurípedes de Marília. O presente trabalho tem como objetivo investigar o estágio de implementação das políticas públicas voltadas para educação fundamental, após a Constituição de 1988. Utilizando-se de pesquisa jurisprudencial, bibliográfica e documental, o estudo verifica, ainda, o papel do Poder Judiciário diante da não concretização do direito social em estudo. Os direitos sociais, durante toda sua trajetória até a contemporaneidade, têm tido como função basilar a promoção e o desenvolvimento humano. Nesse sentido, a realização de políticas públicas promotoras de uma educação substancial, mostra-se imprescindível ao desenvolvimento humano. Ocorre que, passados mais de duas décadas da promulgação da Carta de 1988, as políticas públicas promotoras do direito social à educação, em que pese alguns avanços, não alcançou os objetivos prescritos pela Constituição Federal. Entre outros preceitos violados, a inópia das políticas públicas despreza o princípio da eficiência que norteia todas as atividades do Poder Público. Diante de tal afronta, causada pela omissão do Poder Público, o Estado Juiz tem o poder/dever de, em sendo provocado, promover o ajuste das ações governamentais aos preceitos legais.

Palavras-chave: Direitos Sociais, Educação Fundamental, Políticas Públicas, Judicialização.

PALACIO, André Sanches. O direito social à educação fundamental após a Constituição de 1988: a (in)eficiência das políticas públicas e sua sujeição ao controle judicial. 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípedes de Marília, Fundação de Ensino “Eurípedes Soares da Rocha”, Marília, 2014.

ABSTRACT

The study integrates the research line "Construction of Legal Know/Criticism of Fundamentals of Legal Dogmatic" the Master's Program in Law of the University Center Euripides of Marilia. This study aims to investigate the implementation stage of facing basic education policies after the Federal Constitution at 1988. Using the jurisprudential, bibliographical and documentary research, the study also verifies the role of the judiciary in the face of not implementation of social rights under study. The social rights, throughout its history until nowadays, have had as a basic function and promoting human development. Accordingly, the realization of public policies that promote a substantial education, seems essential to human development. It happens that, after more than two decades of the promulgation of the Federal Constitution at 1988, the public policy of promoting social right to education, despite some progress, did not achieve the goals prescribed by the Constitution. Among other precepts violated the shortage public policy violates the principle of efficiency that guides all activities of the government. Faced with such an affront caused by the omission of the Government, the State Judge has the power/duty in being teased, being protagonist in the social right to basic education as constitutional commandments.

Keywords: Social Rights, Elementary Education, Public Policy, Judicialization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS PERSPECTIVAS	15
1.1 DIREITOS SOCIAIS E SEU PROCESSO DE RECONHECIMENTO	15
1.2 DIREITOS SOCIAIS E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	23
1.3 DIREITOS SOCIAIS E SUAS PERSPECTIVAS DE EFETIVAÇÃO	29
1.4 O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO	39
CAPÍTULO 2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL E SUAS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO.....	48
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	48
2.2 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	56
2.3 IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: RETRATO DAS PRINCIPAIS DIFICULDADES.....	70
CAPÍTULO 3 CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL.....	83
3.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	83
3.2 A NECESSÁRIA CONCRETIZAÇÃO QUALITATIVA DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL	93
3.3 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO ANTE A OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONCRETIZAÇÃO QUALITATIVA DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL	100
CONCLUSÃO	118
REFERÊNCIAS.....	121

INTRODUÇÃO

O reconhecimento e a implementação dos direitos fundamentais são frutos de um longo e árduo processo de lutas e reivindicações. Os sociais, mesmo tendo sua origem remota, ainda se encontram em um processo de construção, seja quanto ao seu reconhecimento normativo, seja quanto a sua aplicabilidade material.

Os direitos sociais constituem prerrogativas cidadãs que impelem ao Estado um *facere* no sentido de concretizá-lo, provendo, aos desamparados, a equalização de situações sociais desiguais. Tais direitos provêm condições materiais para o usufruto das liberdades individuais, que levam os indivíduos à almejada igualdade material. Trata-se de buscar justiça social por meio de uma discriminação positiva em favor dos mais frágeis.

Por meio dos direitos sociais busca-se a dignidade humana, que se apresenta como a última fronteira a ser preservada, sob pena de o homem ter sua essência corrompida e o seu papel social mitigado. O respeito aos direitos sociais requer do ente estatal, não só a abstenção de atos que os viole, como, também, que seja agente promotor da dignidade humana, reunindo condições favoráveis ao seu fomento.

A Carta Magna de 1988 reconheceu aos direitos fundamentais expressiva relevância, não só pelo extenso rol de direitos e garantias, como também, pela instituição de mecanismos que garantem aplicabilidade imediata e exigibilidade. O direito social à educação se mostra como uma das principais pilastras sobre a qual se edifica o Estado Democrático de Direito, sendo tal direito concretizado pela Administração por meio de políticas públicas, que não podem prescindir de efetividade.

Agindo na contramão dos anseios constitucionais necessários para a educação, o administrador público acabaria por lesar os valores magnos de 1988, fazendo com que a necessária presença de cidadãos instruídos, críticos e plenamente desenvolvidos, dê lugar a uma massa de manobra desprovida de autonomia, bem como, submetida e indiferente à atuação de grupos dominantes sem valores republicanos.

Assim, o presente trabalho tem como objetivos principal estudar a força normativa do direito social à educação na Constituição de 1988 e seu aporte para a dignidade humana. Também pretende estudar as principais políticas públicas voltadas para a educação fundamental e suas dificuldades de implementação, verificando como o respeito ao princípio da eficiência se concretizam nas referidas políticas públicas, além de investigar a possibilidade de controle jurisdicional das políticas educacionais.

A leitura neoconstitucionalista do direito contemporâneo tem oferecido suporte ao protagonismo por parte do Poder Judiciário que, em conformidade com o artigo 5º, XXXV da Carta Maior, excepcionalmente, supre a omissão dos poderes inicialmente incumbidos pela efetivação dos direitos sociais.

Diante do defloramento constitucional provocado pela ausência de concretização do direito social em estudo, verificaremos a possibilidade de o Estado Juiz protagonizar o ajuste da garantia social disposta na Constituição.

O estudo dividir-se-á em três capítulos, primando o primeiro por tratar dos direitos sociais na Constituição de 1988 e suas perspectivas. Trataremos do processo de construção dos direitos sociais sendo estudadas as primeiras formas de expressão dos direitos fundamentais de primeira dimensão: dos ideais cristãos à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 na França. Em seguida será estudada a ineficiência dos direitos de primeira dimensão na promoção da dignidade humana e o reconhecimento dos Direitos Fundamentais de segunda dimensão, seguidos pelos de terceira. Estudaremos, também, o papel dos direitos sociais na promoção da dignidade humana, bem como as perspectivas de efetivação dos direitos fundamentais de segunda dimensão. Finalizando com estudos sobre o direito à educação enquanto agente de transformação social, bem como, seu papel no Estado Democrático de Direito.

O segundo capítulo abordará as políticas públicas voltadas para a educação fundamental e suas dificuldades de implementação. Será estudado, inicialmente, as políticas públicas, sua classificação e seu papel enquanto instrumento da ação estatal capaz de alcançar o interesse público, efetivando os direitos fundamentais. Faremos um levantamento das principais políticas públicas voltadas para a educação fundamental após a Constituição de 1988, para podermos apontar, em

seguida, as principais dificuldades de implementação, conforme levantamentos analisados.

O último capítulo tratará do controle jurisdicional das políticas públicas. Preliminarmente estudaremos o princípio da eficiência e sua necessária observância pelo Poder Público, com enfoque especial nas políticas públicas. Em seguida, exploraremos o imperativo constitucional que impele o Estado a oferecer uma educação que atenda padrões qualitativos e, por fim, verificaremos o papel do Poder Judiciário ante a omissão da Administração Pública na concretização qualitativa do direito social à educação.

CAPÍTULO 1

DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS PERSPECTIVAS

1.1 DIREITOS SOCIAIS E SEU PROCESSO DE RECONHECIMENTO

A origem dos direitos fundamentais é controvertida na doutrina, tendo em vista as várias manifestações, algumas delas remotas, que regulamentavam de forma embrionária e tímida os direitos naturais do homem.

Alguns autores reconhecem nos documentos religiosos as primeiras manifestações tutoras dos direitos humanos, uma vez que estas têm caráter universal, existem em todas as culturas, bem como atribui à vida um caráter sagrado (GORCZEVSKI, 2005, p. 32).

O Código de Hamurabi (1690 a. C.) é tido também como um dos mais remotos documentos com preocupações convergidas aos direitos fundamentais, pois consagrava um rol de direitos comuns a todos os homens entre eles a vida, a propriedade, a honra, a dignidade, prevendo, ainda, a supremacia da lei em relação aos governantes (BREGA FILHO, 2002, p. 4). Aos estoicos, é também atribuída a defesa dos direitos fundamentais, pois para estes “a natureza humana leva à ideia de liberdade e igualdade com a supremacia do direito natural sobre o direito positivo” (BREGA FILHO, 2002 p. 4). Na origem do direito Romano encontra-se a Lei das Doze Tábuas, que se apresentou como um dos primeiros documentos a se preocupar com as diferenças consagrando ainda os direitos à liberdade e à propriedade (SILVA, 2005, p. 150).

Acerca das primeiras manifestações dos direitos fundamentais, Brega Filho (2002, p. 6) ensina que, na idade média, os Forais e as Cartas de Franquia também se apresentam como contribuintes no processo de reconhecimento dos direitos fundamentais. Destaca-se, nesta época, a *Magna Charta Libertatum* do rei João Sem Terra, outorgada em 15 de junho de 1215, a qual assegurava nos seus 63 parágrafos os direitos civis clássicos como o *habeas corpus*, o devido processo legal, e a proteção do homem em face do Estado. Merece destaque o seu parágrafo

39, que de forma expressa e inequívoca, garante a liberdade individual: “Nenhum homem livre poderá ser preso, detido, privado de seus bens, posto fora da lei ou exilado sem julgamento de seus pares ou por disposição de lei”.

As ideias trazidas pela *Magna Carta* em 1215 foram corroboradas por documentos posteriores. Entre estes, destacamos a *Petition of Rights* em 1628, o *Habeas Corpus Act* em 1679 e a *Bill of Rights* em 1689, que reconhecia a separação dos poderes e a independência do parlamento.

O processo de reconhecimentos dos direitos fundamentais coincide com o movimento constitucionalista, que almejava a garantia dos direitos naturais do homem em textos constitucionais. Acerca do processo de reconhecimento dos direitos de defesa (primeira dimensão) em consonância com os movimentos constitucionalista afirma Sarmiento (2006, p. 12):

Os direitos fundamentais da primeira dimensão foram aqueles engendrados dentro do paradigma do Estado liberal clássico, os denominados direitos de defesa que encontra nos direitos civis e políticos sua expressão mais comum. Nesta quadra da história do Direito constitucional, os direitos fundamentais atuavam exclusivamente como direitos de defesa do indivíduo frente ao arbítrio do Poder político. À Constituição cabia apenas prever os direitos individuais, como o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, à liberdade da atividade econômica, etc., e a organização do exercício do poder político, estabelecendo, desta forma, uma rígida separação entre o espaço da sociedade civil e a do Estado.

O Estado monárquico e absolutista passava por uma mudança de paradigma influenciada pelas balizas do *laissez-faire* as quais preconizavam uma postura estatal negativa ante as liberdades individuais. A burguesia necessitava de um ambiente comercial que favorecesse a segurança jurídica, até então precária no modelo absolutista, de modo a sustentar um novo modo de produção trazido pela revolução industrial, o capitalismo. Desta forma a atuação estatal centrava-se na segurança das relações mercantis, garantindo-se a autonomia da vontade, a liberdade contratual e a *Pacta Sunt Servanda*.

Os principais documentos jurídicos que deram suporte a este novo modelo de postura estatal, remontam ao constitucionalismo ocidental. A declaração de direitos do Estado da Virgínia, de 12 de junho de 1776, cujas ideias são logo seguidas pelas outras colônias, determinava em seu art. 1º:

Que todos os homens são, por natureza, igualmente livres e independentes, e têm certos direitos inatos, dos quais, quando entram em estado de

sociedade, não podem por qualquer acordo privar ou despojar seus pósteros e que são: o gozo da vida e da liberdade com os meios de adquirir e de possuir a propriedade e de buscar e obter felicidade e segurança (FERREIRA FILHO, GRINOVER e CUNHA FERAZ, 1978, p. 54).

A declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, em que pese ter sido posterior à de 1776, foi a mais influente tendo em vista a França ser o principal centro irradiador das ideias na época. Tal declaração, que foi, durante anos, influência para diversos países, garantiu os direitos fundamentais de primeira dimensão, entre eles o direito à igualdade, à liberdade, à propriedade, à segurança e à liberdade religiosa.

Para Carvalho (2005, p. 9) os direitos civis têm, como pedra de toque, a liberdade individual que sugere:

[...] a garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo.

A revolução industrial trouxe impactos nefastos na vida social e econômica da classe operária, no final do século XVIII e ao longo do século XIX. Verificou-se que o reconhecimento e positivação em textos jurídicos das garantias e liberdades individuais não eram suficientes para promover o desenvolvimento social (BREGA FILHO, 2002, pp. 12-14). Os trabalhos domésticos ou em pequenas oficinas deram lugar às fábricas. As máquinas, que faziam serviço de vários trabalhadores, fizeram crescer o número de operários sem empregos. A grande oferta de mão de obra fez com que os trabalhadores se sujeitassem a extensas jornadas de trabalho, em troca de um salário ínfimo. Tal situação compeliu mulheres e crianças a trabalharem em circunstâncias indignas, para que pudessem ter uma renda que lhes permitisse sobreviver. Esta circunstância fazia com que aumentasse, ainda mais, a oferta de mão de obra, levando os salários a novas reduções.

Acerca das relações de trabalho da época, retrata Vidal Neto (1979, p. 122-123):

A indignidade das condições de trabalho subordinado manifesta-se pela imposição patronal de condições de trabalho, exploração das meias forças, exigência de jornadas de trabalho excessivas, exposição a acidentes,

insegurança da percepção de salários durante a inatividade e pela paga de salários inferiores às necessidades mínimas vitais.

A Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia em 1776, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 e a Revolução Industrial não foram capazes de garantir o desenvolvimento social. Ambas as declarações trouxeram o liberalismo jurídico, político e econômico, a liberdade de contrato e a abstenção estatal. A Revolução Industrial modificou as formas de produção e trabalho. Entretanto, tais ingredientes não foram capazes de tornar o indivíduo, faticamente, livre. O trabalhador libertou-se do senhor feudal, mas continuou submisso ao dono da fábrica.

Ante a incompatibilidade de interesses, entre a classe operária e os detentores dos meios de produção, passa-se a se fazer necessário o abandono do modelo liberal que previa a igualdade formal entre os indivíduos, permitindo a exploração dos mesmos. Fazia-se necessário, não apenas a postura negativa do Estado em relação ao indivíduo, mas requeria-se um comportamento ativo na promoção dos direitos naturais do homem como assistência social, saúde, educação e trabalho.

Os direitos sociais, classificados pela doutrina como de segunda dimensão¹, surgiram ante a necessidade de se criar condições para o gozo dos direitos de primeira dimensão. Esses direitos, sem os sociais, não passariam, nas palavras de Bökenforde (*apud* ALEXY, 1993, p. 488), de meras “fórmulas vazias”. Ainda, neste sentido, assevera Lorenz Von Stein (*apud* ALEXY, 1993, p. 487) que “a liberdade é apenas real quando se possuem as condições da mesma, os bens materiais e espirituais para tanto pressupostos da autodeterminação”.

A respeito da origem dos direitos sociais e sua perspectiva, na redução das desigualdades, afirma Bonavides (2007, p. 565):

Os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social muito rica e aberta à participação criativa e à valoração da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto

¹ No presente estudo, utilizaremos o termo “dimensão” para se referir às etapas evolutivas dos direitos fundamentais, pois entendemos que essa nomenclatura, ao contrário do termo “geração”, que pode induzir à ideia de substituição, melhor expressa o processo evolutivo por que passou a garantia dos fundamentais de forma que uma dimensão complementa a outra sem substituir a anterior.

liberal do homem abstrato e insulado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda plenitude.

Ao tratar da indissociabilidade das dimensões acima tratadas, afirma Paulo Bonavides (2007, p. 564) que os direitos sociais “nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula”.

O reconhecimento constitucional dos direitos sociais impôs ao Estado uma postura ativa com o propósito de efetivar a Justiça Social. Temos, assim, um Estado Social ou *Welfare State*. A partir de então, os direitos sociais ganharam reconhecimento constitucional, destacando-se a Constituição mexicana de 1917, que, nas palavras de Lima Júnior (2001, p. 22):

[...] se destacou, não só por haver sido a primeira a fixar uma declaração ideológica de direitos humanos econômicos e sociais, tendo como contexto um processo revolucionário, como por visar instituir uma nova sociedade tendo por base o direito ao trabalho, embora também incluíssem em seu rol de direitos os direitos fundamentais à educação e à saúde.

Mas a Constituição mais influente, na garantia dos direitos sociais, foi Constituição alemã de *Weimar* de 14 de agosto de 1919, a qual assegurava educação primária e gratuita para toda a população, sistema de seguridade social, além de condições para preservação da saúde e capacidade para o trabalho (BREGA FILHO, 2002, p. 15).

Para Leivas (2006, p. 87) “a primeira característica dos direitos fundamentais sociais que vem à tona é a de serem direitos a ações positivas.” Essas, por sua vez, “representa uma mudança causal de situações ou processos na realidade, enquanto a omissão significa uma não-mudança de situações ou processos da realidade, embora fosse possível a mudança.”

Acerca da incumbência na efetivação material dos Direitos Sociais, afirma José Murilo de Carvalho (2005, p. 10) que “a garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo.” Ainda neste sentido, assevera Baruffi:

A positivação dos direitos do homem representa, sem dúvida, uma das grandes contribuições da modernidade. Representa, também, a consciência de que todos os homens são sujeitos de direitos e, portanto, credores de condições mínimas de existência capazes de assegurar a sua dignidade. Registra a garantia de liberdade, consciência, participação e autonomia (2011, p. 151).

Os direitos sociais, ou fundamentais de segunda dimensão, constituem normas constitucionais que impelem uma postura positiva do Estado na sua concretização, provendo, aos desamparados, a equalização de situações sociais desiguais. Tais direitos criam condições materiais para o usufruto das liberdades individuais, que levam os indivíduos à igualdade material.

José Eduardo Faria (1998, p. 105), ao tratar do perfil equalizador dos direitos sociais afirma que os mesmos configuram “um direito discriminatório com propósitos compensatórios”. Maria Clara Dias (2004, p. 93-94) trata os direitos fundamentais, de segunda dimensão, sob uma perspectiva mais abrangente, afirmando que tais direitos constituem-se em “tudo aquilo que, no decorrer do tempo, puder ser reconhecido como parte integrante da nossa concepção de vida digna”.

Segundo José Afonso da Silva (2005, p. 183-184) os direitos sociais constituem:

Prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos; direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam com o direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real – o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial os direitos humanos, antes dispostos de forma fragmentada e regionalizada, passaram a ser observados sob uma perspectiva global. Na segunda metade do século XX, o movimento constitucionalista fomentou as declarações de direitos que pudessem preservar o indivíduo em face do Estado², positivando direitos, bem como, assegurando garantias para usufruto dos mesmos.

Tais direitos humanos, acrescidos nesta época, são classificados como de terceira dimensão, os quais têm como destinatários a coletividade humana. Tutela os interesses do gênero humano indo além da perspectiva individual que as dimensões antecessoras abrigavam. Entre esses direitos destacam-se o direito à paz, o direito à autodeterminação dos povos, o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente, os direitos do consumidor, os direitos das mulheres, os direitos dos anciãos e os direitos das minorias étnicas.

² Principalmente os absolutistas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948 foi de grande valia para a constitucionalização dos direitos sociais. O art. XXIII assegura que “toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do seu trabalho, a condições eqüitativas e satisfatórias do trabalho e à proteção contra o desemprego” (ONU, 1948).

No Brasil, a Constituição de 1824 já previa em seu artigo 179, incisos XXXI e XXXII, “os socorros públicos” e a “instrução primaria”³, que, embora tímidos, comparados à normatização contemporânea, tutelavam os direitos à saúde e à educação. Destaca-se, ainda, a Constituição de 1934 que consagrava, em seu artigo 113 o direito fundamental à subsistência⁴.

Na Carta Magna de 1988, os direitos fundamentais gozam de expressiva relevância, uma vez que foi elaborada sob a influência de uma sociedade que, euforicamente, repudiava o regime ditatorial que perdurou por vinte e um anos, como, também, demandava pela instituição de um Estado Democrático de Direito.

A Constituição brasileira, em relação aos direitos fundamentais, inspirou-se na Constituição Alemã de Bonn (1949) e na Constituição Espanhola, ao instituir a aplicabilidade imediata, conforme prevê o §1º do artigo 5º⁵. Além disso, foi consagrado um extenso rol não taxativo de direitos sociais que, permite a sua ampliação, seja em decorrência dos direitos já previstos, seja em virtude dos tratados internacionais na forma do §2º do artigo 5º (Brasil, 1988)⁶.

O constitucionalismo clássico, marcado pela indiferença às questões sociais, é superado por um constitucionalismo provido de instrumentos hábeis a concretizar os direitos fundamentais junto ao Poder Judiciário⁷. Acerca da positivação constitucional dos direitos sociais apresentamos a lição de José Afonso da Silva:

³Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXXI. A Constituição tambem garante os soccorros publicos.

XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

⁴ Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade [...]

⁵ § 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

⁶ Art. 5º, §2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

⁷ Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Essa afirmação constitucional dos direitos sociais se reveste de transcendental importância, pois é por aí que eles adquirem sua primeira condição de eficácia jurídica, mas não basta que um direito seja reconhecido e declarado, é necessário garanti-lo, porque virão ocasiões em que será discutido e violado, e quanto! A experiência constitucional brasileira tem demonstrado que sua reiterada afirmação nos textos constitucionais não tem sido garantia necessária e suficiente de sua efetividade (SILVA, 2013).

São instrumentos constitucionais utilizados na concretização dos direitos fundamentais: direito de petição⁸, *habeas corpus*⁹, *habeas data*¹⁰, mandado de injunção¹¹, mandado de segurança¹², mandado de segurança coletivo¹³, ação popular¹⁴ e ação direta de inconstitucionalidade por omissão¹⁵. Tais mecanismos são de suma importância para o acesso aos direitos fundamentais, pois de nada adiantaria a previsão dos mesmos na Carta Maior se não houvesse mecanismos que lhe possibilitasse sua eficácia jurídica. No item seguinte estudaremos o papel dos direitos sociais na construção de uma sociedade que busca o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana

⁸ Art. 5º, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

⁹ Art. 5º, LXVIII - conceder-se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

¹⁰ Art. 5º, LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

¹¹ Art. 5º, LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

¹² Art. 5º, LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

¹³ Art. 5º, LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

¹⁴ Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

¹⁵ Art. 103, § 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

1.2 DIREITOS SOCIAIS E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Antes de tratarmos da perspectiva jurídica do princípio da dignidade da pessoa humana, faz-se necessária, uma abordagem sumária acerca da origem da referida expressão, o que se mostra imperioso na tentativa de melhor embasar o seu conceito e perspectiva atuais.

O processo de reconhecimento da dignidade humana se desenvolveu de forma gradativa, podendo ser verificado em antigos documentos históricos, a preocupação com a essência da pessoa humana. Acerca das primeiras manifestações a contemplarem a dignidade humana temos o ensinamento de Gorczewski (2005, p. 32):

A noção de proteção ao homem é tão antiga que se perde no tempo. Embora muitos autores refiram-se ao código de Hamurabi, como marco histórico entendeu que a sustentação primeira dos direitos humanos é anterior e está nas normas de caráter religioso, que são universais e existem em todas as culturas. [...] Praticamente todas as religiões atribuíam à vida um caráter sagrado. No mundo antigo diversos princípios embasavam sistemas de proteção aos valores humanos marcados pelo humanismo ocidental greco-romano e judaico-cristão, passando pela idade média e chegando há nossos dias, também pelo humanismo oriental através das várias tradições, principalmente a budista, taoísta, confucionista e a islâmica. O valor essencial do ser humano tornou-se um consenso teórico do mundo contemporâneo. Embora, muitas vezes, a expressão se restrinja ao discurso e possua diversas concepções, o fato é que a dignidade da pessoa humana, o valor do homem em si mesmo, é hoje um axioma da civilização ocidental.

Se, desde o século V, as idéias sobre a dignidade humana já se desenvolviam na Grécia, o mesmo não acontecia na vida social. A supervalorização da propriedade¹⁶, no período feudal, levava a uma profunda desigualdade social (GORCZEVSKI, 2005, p. 32). Enquanto os aristocráticos ocupavam uma posição social privilegiada, os servos se sucumbiam diante de um modelo social explorador que não reconhecia a dignidade humana de forma universalizada.

As ideias cristãs, baseadas na fraternidade, fizeram com que se mudasse o pensamento social em relação aos destinatários da dignidade humana, antes restrita aos nobres. Encontramos, na doutrina cristã, diversas referências de que todos os homens foram criados à imagem e semelhança de Deus¹⁷. Embora o termo

¹⁶ Dos proprietários, para ser mais explícito.

¹⁷ E disse Deus: Façamos o homem à nossa imagem, conforme a nossa semelhança; e domine sobre os peixes do mar, e sobre as aves dos céus, e sobre o gado, e sobre toda a terra, e sobre todo o réptil que se move sobre a terra (Gênesis 1, 26).

“dignidade humana” não ser usado de forma expressa nas escrituras cristãs, essa nova concepção da natureza humana foi muito importante para a construção do respectivo conceito.

Dessa forma, o paradigma da condição humana, até então, vinculado à propriedade, passa a ruir dando lugar a um novo pensamento baseado na igualdade de todos os homens, pois esses foram igualmente concebidos à imagem e semelhança de Deus, o que impossibilita qualquer relação hierárquica. A consequência desse pensamento causa grande mudança na reflexão filosófica, pois é trazida à baila uma igualdade entre todos os seres humanos, sem privilegiar uma minoria, pois, para Deus, todos devem ser tratados de forma respeitosa. O Homem passa a ser valorizado independentemente das suas posses, da sua ascendência e das suas qualidades.

Todo homem é dotado da mesma dignidade, idéia que se opõe à alocação em castas conforme sua posição social. A dignidade equânime entre os homens foi sustentada pela filosofia estóica e encontra-se vinculada à noção de “liberdade pessoal de cada indivíduo [...], bem como à idéia de que todos os homens, no que tange à sua natureza humana, são iguais em dignidade” (SARLET, 2009, p. 99). Extrai-se desse ensinamento que o ser humano possui um valor intrínseco, não podendo ser “coisificado” (SARLET, 2002, p. 30).

O reconhecimento dos direitos humanos tem como base principal a “concepção metafísica do homem como ente dotado de dignidade natural inalienável, porque congênita” (SODER, 1960, p.11). Para Immanuel Kant, o homem tem dignidade e não preço, como tem as coisas. Segundo o filósofo alemão, a pessoa é dotada de um valor inerente à sua essência, sendo tal característica humana superior a qualquer preço, o que impossibilita ser apreçado, uma vez que o homem constitui um fim em si mesmo e não um meio passível de manipulação. A perspectiva da dignidade humana trazida por Kant se apresenta como uma característica intrínseca ao homem, a qual não se permite colocar preço. Destacamos abaixo a sua lição a respeito da dignidade humana:

No reino dos fins, tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem preço, pode ser substituída por algo equivalente; por outro lado, a coisa que se acha acima de todo preço, e por isso não admite qualquer equivalência, compreende uma dignidade. [...] o que se faz condição para alguma coisa que seja fim em si mesma, isso não tem simplesmente valor relativo ou preço, mas um valor interno, e isso quer dizer, dignidade. Ora, a moralidade é a única condição que pode fazer de um ser racional um fim em

si mesmos, pois só por ela lhe é possível ser membro legislador do reino dos fins. Por isso, a moralidade e a humanidade enquanto capaz de moralidade são as únicas coisas providas de dignidade (KANT, 1980, p. 141).

A expressão “dignidade da pessoa humana” só foi adotada, de forma abrangente, e incorporada no mundo do direito em um passado próximo. Estabelecer as balizas desse termo não se mostra uma tarefa fácil, pois conforme nos alerta Sarlet (2005, p. 363):

Uma conceituação clara do que efetivamente é a dignidade da pessoa humana, inclusive para efeitos de definição do seu âmbito de proteção como norma jurídica fundamental, se revela no mínimo difícil de ser obtida.

Conforme se depreende, a partir do exposto anteriormente, a dignidade da pessoa humana não é um termo genuinamente constitucional, mas um valor anterior ao movimento constitucionalista que foi, paulatinamente, sendo incorporado por este. Ingo Sarlet (2002, p. 22) se refere à dignidade da pessoa humana como:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

A dignidade da pessoa humana pressupõe um conjunto de fatores que favorecem o desenrolar da vida, condição essa, muito mais abrangente que a sobrevivência. O homem, dotado de dignidade, dispõe de meios que o faça desenvolver, plenamente, as suas faculdades, não sendo aceitável o seu descarte. Neste sentido é o ensinamento de Wandimara Pereira dos Santos Saes:

A dignidade humana pressupõe a vida, mas esta se torna factível mesmo quando aquela não se impõe. Todavia, somente a dignidade humana é capaz de resgatar a vida de um mero processo biológico e propiciar que o homem alcance seus fins últimos. A dignidade humana, que qualifica a vida, constitui o mais valioso bem jurídico do indivíduo e a esse título afigura-se justificável em qualquer tempo, lugar e instância. Disso deflui que os direitos sociais que concretizam a dignidade humana são objetiva ou subjetivamente justificáveis, enquanto valor democrático, enquanto direito fundamental do cidadão (2008, p. 228).

O atributo humano em estudo constitui predicado intrínseco do homem, constituindo-se um valor absoluto que não pode ser desconsiderado, inclusive, quando tratamos de pessoas que cometem ações indignas e infames (SARLET, 2005, p. 367). Esse preceito encontra-se corroborado no artigo 1º da Declaração

Universal da ONU (1948), segundo o qual “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e consciência, devem agir uns para com os outros em espírito e fraternidade”. Merece destaque o pronome “todos”, utilizado no dispositivo acima quando se refere aos seres humanos “livres e iguais em dignidade e direitos”. Não há que se falar, assim, em maior ou menor dignidade ou ainda, maior ou menor merecimento da mesma, pois está umbilicalmente ligada à essência humana. Acerca das investidas direcionadas à violação da dignidade humana de algumas pessoas, sob o pretexto de as mesmas pertencerem a um grupo merecedor de tratamento diversificado Fábio Konder Comparato (2004, p. 229) ressalva que:

O pecado capital contra a dignidade humana consiste, justamente em considerar e tratar o outro [...] como um ser inferior, sob o pretexto da diferença de etnia, gênero, costumes ou fortuna patrimonial. Algumas diferenças humanas, aliás, não são deficiências, mas, bem ao contrário, fontes de valores positivos e, como tal devem ser protegidas e estimuladas.

A dignidade humana se apresenta como a última fronteira a ser preservada, sob pena de o homem ter sua essência corrompida e o seu papel social amainado. Acerca da carga valorativa trazida pela Declaração Universal da ONU, em 1948, ao consagrar o princípio da dignidade da pessoa humana, Flávia Piovesan (2003-a, p. 188) afirma que, ao introduzir a concepção moderna dos direitos humanos, tal documento:

[...] acolhe a dignidade humana como valor a iluminar o universo de direitos. A condição humana é requisito único e exclusivo, reitera-se, para a titularidade de direitos. Isto porque todo o ser humano tem uma dignidade que lhe é inerente, sendo incondicionada, não dependendo de qualquer outro critério, senão ser humano. O valor da dignidade humana se projeta, assim, por todo o sistema internacional de proteção.

O seu respeito requer a participação de todos, seja o titular do direito, o grupo social ou o ente estatal. A esse último implica o dever de se aparelhar de forma a garantir a dignidade humana se abstendo de atos que a viole, bem como reunindo condições favoráveis ao seu fomento. Neste sentido temos a lição de Ingo Sarlet para quem a:

[...] dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e, no nosso sentir, da comunidade em geral, de todos e de cada um, condição dúplice esta que também aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva e prestacional da dignidade. Como limite, a dignidade implica não apenas que a pessoa não pode ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria e de terceiros, mas também o fato de a dignidade gerar direitos fundamentais (negativos) contra atos que a violem ou a exponham a graves ameaças. Como tarefa, da previsão

constitucional (explícita ou implícita) da dignidade da pessoa humana, dela decorre deveres concretos de tutela por parte dos órgãos estatais, no sentido de proteger a dignidade de todos, assegurando-lhe também por meio de medidas positivas (prestações) o devido respeito e promoção (SARLET, 2005, p. 278).

Seguindo a tendência de outros países, a Constituição brasileira positivou o princípio da dignidade da pessoa, projetando-o por todo o sistema político, jurídico e social. Reconhece-se, expressamente, que é o Estado que existe em função da pessoa humana e, não o contrário, uma vez que o ser humano constitui a finalidade precípua da atividade estatal, e não seu meio (SARLET, 2009, p. 98).

Acerca da importância da dignidade da pessoa humana consagrada pela Constituição Federal de 1988, bem como incluída entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, Uadi Lamêgo Bulos (2005, p. 70-71) afirma que os princípios fundamentais denotam “diretrizes básicas que engendram decisões políticas imprescindíveis à configuração do Estado brasileiro, determinando-lhe a forma de ser”. Mais à frente ele acrescenta que “o qualitativo fundamentais dá idéia de algo necessário, sem o qual inexistiria alicerce, base ou suporte”.

Inferre-se, claramente, a intenção do legislador constituinte no sentido de conferir aos princípios a função de normas, que dão suporte a toda ordem constitucional, sendo alguns deles eleitos fundamentos da República e do Estado Democrático de Direito. A Carta Magna de 1988, já em seu artigo 1º, assim os estabelece (BRASIL, 1988):

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - dignidade da pessoa humana; (grifo nosso)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Quanto à opção do constituinte de 1988 em dar destaque à dignidade da pessoa humana, escreve Gustavo Tepedino (2001, p. 48) que a escolha da mesma como fundamento da República, associada ao objetivo fundamental de erradicação da pobreza, da marginalização e de redução das desigualdades sociais, bem como o disposto no § 2º do artigo 5º, que não exclui quaisquer direitos e garantias, mesmo que não expressos, desde que decorrentes dos princípios

adotados pelo texto maior, configuram uma verdadeira cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana, tomada como valor máximo pelo ordenamento.

Ao violar os direitos fundamentais com a sua não concretização, deparamo-nos com a dignidade da pessoa humana em sentido meramente formal, que constitui violação do princípio constitucional, pois como princípio fundamental, sua concretização se revela determinante para a realização do núcleo político constitucional (COAN, 2006, p. 16). Sobre a finalidade dos direitos fundamentais, vejamos a lição de Ítalo Souza:

Os direitos fundamentais – dotados de hierarquia normativa suprema dentro do Estado democrático de Direito – têm por finalidade, precipuamente, como expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, a limitação do exercício do poder político, assegurando desta forma as liberdades e os direitos individuais, e, de modo correlato, a imposição ao Estado para que este realize as condições materiais necessárias para que cada indivíduo tenha uma vida digna. (2008, p.6)

Karl Loewenstein, em sua obra *Teoría de la Constitución*, sustenta que os direitos e garantias fundamentais “são o núcleo inviolável do sistema político da democracia constitucional. [...] Em sua totalidade, estas liberdades fundamentais encarnam a dignidade do homem” (1986, p. 390). Ingo Sarlet, ilustrando as perspectivas do princípio da dignidade da pessoa humana, assim exemplifica suas dimensões, ressaltando que o seu desrespeito pode resultar vulnerabilidade do ser humano:

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças. (SARLET, 2005, p. 380-381)

A contemplação dos direitos sociais no Título II da Constituição Federal (fundamentalidade formal) inclui, estes, no rol dos direitos e garantias fundamentais, fazendo inferir que a fundamentalidade de tais direitos decorre, também, de sua relação com os valores e objetivos consagrados no texto constitucional (art. 1º e 3º), em especial, com os valores abarcados pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

1.3 DIREITOS SOCIAIS E SUAS PERSPECTIVAS DE EFETIVAÇÃO

A relação íntima entre os direitos fundamentais de segunda dimensão e os valores da dignidade da pessoa humana lhes atribui uma condição jurídica privilegiada. O principal desafio, na concretização dos direitos sociais, consiste na necessidade de o Estado implementá-los por meio das suas funções administrativas e legislativas, atividades essas condicionadas, em boa parte das vezes, à utilização de recursos financeiros, o que acaba se constituindo em um entrave à sua concretização. Porém, a previsão constitucional desses direitos tem força superior às intempéries políticas e administrativas, não cabendo, aos legitimados legais, absterem-se desse mister a qualquer pretexto.

Acerca do imperativo constitucional que impele o Estado a ter um comportamento ativo na realização da justiça social, bem como a necessária implementação dos direitos sociais como condição para o gozo dos direitos de primeira dimensão e realização do *Welfare State*, destacamos a lição de Ingo Sarlet (2009, p. 47):

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo dos direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social. A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na lapidar formulação de C. Lazer, de propiciar um “direito de participar do bem-estar social.

A projeção dos direitos sociais na Carta Maior de 1988 salta aos olhos, uma vez que o Título II da Constituição Federal, que trata dos direitos e garantias fundamentais, rege os direitos e deveres individuais e coletivos no seu capítulo I; os direitos sociais no capítulo II; os direitos da nacionalidade no capítulo III; os direitos políticos no capítulo IV e os partidos políticos no capítulo V. A Constituição de 1988 foi generosa ao positivizar os direitos sociais, uma vez que os regulamentou em um largo catálogo, compreendido entre os artigos 6º e 11º, sem prejuízo dos direitos implícitos ou decorrentes dos tratados internacionais dos quais o Brasil faça parte, conforme dispõe o artigo 5º, § 2º.

O reconhecimento dos direitos sociais na Constituição de 1988, se revela um grande avanço jurídico em benefício da sociedade brasileira. Indiscutivelmente, a

previsão dos direitos de segunda dimensão, na Lei Magna, os reveste de maior robustez e perspectivas de eficácia em relação às normas infraconstitucionais.

Uma questão a ser transposta, no estudo da eficácia dos direitos sociais, gravita em torno da natureza desse, uma vez que a doutrina ora nega, ora atribui-lhes força de direito subjetivo. Tal questão, ainda, é levantada tendo em vista que alguns doutrinadores, em especial os influenciados pelo constitucionalismo americano, não só deixam de reconhecer os direitos sociais com uma das dimensões dos direitos fundamentais da pessoa humana, como, também, rejeitam a sua catalogação constitucional. Já outros autores admitem a previsão dos mesmos no Texto Maior, mas por outro lado os despem de eficácia tratando-os como programáticos.

Entre os autores que negam o caráter fundamental dos direitos sociais¹⁸ temos Carl Schmitt¹⁹, Ricardo Lobo Torres²⁰, Jacy de Souza Mendonça²¹ e Pinto Ferreira²². Reconhecem a fundamentalidade dos direitos sociais José A. da Silva²³, Ingo W. Sarlet²⁴, Celso Antonio Bandeira de Mello²⁵, Clèmerson Merlin Clève²⁶ e Paulo Lopo Saraiva²⁷.

Na doutrina que nega a ampla eficácia aos direitos sociais destacamos o entendimento de Pinto Ferreira (2002, p. 129-130), para quem os direitos sociais constituem “direitos e pretensões socialistas” e, “em grande parte, meras intenções

¹⁸ Conforme levantamentos feitos por SAES, Wandimara Pereira dos Santos. *A justiciabilidade dos direitos sociais no Brasil: abordagem analítica, empírica e normativa*. 2008. 342 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 206.

¹⁹ SCHMITT, Carl. *Teoria de la constitución*. México: Nacional, 1966. p.190-196

²⁰ TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 243-342; p. 283.

²¹ MENDONÇA, Jacy de Souza. *Curso de filosofia do direito: o homem e o direito*, São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 338-339.

²² PINTO, Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. ampl. e atual. de acordo com as Emendas Constitucionais e a Revisão constitucional. São Paulo: Saraiva, 2002. p.129-130.

²³ SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*, São Paulo: Malheiros, 2002. p. 198.

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed, rev. atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 372.

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social*. *Revista de Direito Público*. São Paulo, ano 14, n. 57/58, jan./jun.1981. p. 255.

²⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *O desafio da efetividade dos direitos fundamentais sociais*. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional-Anais do IV Simpósio Nacional de Direito Constitucional*. Curitiba, n. 3, 2003. p. 291-293.

²⁷ SARAIVA, Paulo Lopo. *Garantia constitucional dos direitos sociais*. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 28.

ideológicas, com eficácia bem precária, e, algumas vezes, sem nenhum poder de exeqüibilidade”.

Contrariamente, temos a lição de Wandimara Pereira dos Santos Saes (2008, p. 209) que sustenta:

Diante da postura concessiva aqui adotada, pode-se sustentar que toda norma definidora de direito fundamental é de impositividade imediata – por isso não programática - e sempre confere um direito público subjetivo ao seu titular. Não é lícito deduzir uma diversidade de posições jurídicas de normas instituídas pelo legislador constituinte sob regime jurídico único, a exemplo do implantado para os direitos fundamentais, que estão regidos sob a epígrafe “direitos fundamentais”. Se ostentam as normas definidoras de direitos fundamentais - como se entende aqui - idêntica natureza e mesmo regime de eficácia e aplicabilidade, hão de gerar os mesmos efeitos e conceder idênticos poderes aos seus titulares.

Os direitos sociais mostram-se como essenciais à existência humana, uma vez que constituem uma condição elementar para o exercício dos direitos e liberdades civis e políticas consagrados na primeira dimensão. São verdadeiras liberdades positivas, cuja finalidade está na melhoria das condições de vida dos menos privilegiados, protegendo-os em face do mais forte e assegurando-lhes a busca da igualdade social. José Afonso da Silva (2013, p. 2) afirma que os direitos sociais “constituem direitos fundamentais da pessoa humana, considerados como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”.

Para Dimitri Dimoulis, os direitos fundamentais “são direitos subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), garantidos por normas de nível constitucional que limitam o exercício do poder estatal” (2006, p. 72). No mesmo sentido, temos a lição de Daniel Sarmento, para quem os direitos fundamentais são “a projeção normativa dos valores morais superiores ao próprio Estado”, não constituindo, por isso, meras aspirações ou declarações políticas, mas preceitos jurídicos fundamentais que emanam força vinculante sobre todos os poderes estatais (2006, p. 64).

O artigo 5º, § 1º da Constituição Federal de 1988 assim garante (BRASIL, 1988): “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

A leitura do referido artigo impõe uma questão preliminar a ser sanada, uma vez que se exige o exame da abrangência material do referido dispositivo. Pergunta-se: A referida ordem constitucional, descrita acima, é aplicável a todos os direitos

fundamentais ou se restringe aos direitos individuais e coletivos descritos no art. 5º da Carta Maior?

Uma interpretação literal desse dispositivo nos levaria a inferir que os direitos sociais não são exigíveis de pronto, pois não estariam contemplados no parágrafo em estudo que prevê aplicabilidade imediata, restrita aos direitos e garantias fundamentais (descritos exclusivamente no artigo 5º da Constituição). Tal leitura nos limitaria aos direitos fundamentais de primeira dimensão, consagrados no modelo liberal. Vimos, anteriormente, a garantia insular dos direitos de primeira dimensão não se mostraram suficientes no zelo da dignidade humana. Vejamos o ensinamento de Paulo Bonavides:

Garantias sociais são, no melhor sentido, garantias individuais, garantias do indivíduo em sua projeção moral de ente representativo do gênero humano, compêndio da personalidade, onde se congregam os componentes éticos superiores mediante os quais a razão qualifica o homem nos distritos da liberdade, traçando-lhe uma circunferência de livre-arbítrio que é o espaço de sua vivência existencial (2007, p. 643).

Desde a revolução de 1789 o Estado constitucional é dependente da garantia dos direitos fundamentais não, tendo Constituição um Estado que não os assegure²⁸. Ante ineficácia dos direitos fundamentais de primeira dimensão, caso não seja reconhecida a aplicabilidade imediata dos de segunda, vê-se como uma melhor leitura do § 1º do artigo 5º aquela que lhe dá uma maior amplitude. Ingo W. Sarlet assim se manifesta sobre a abrangência do dispositivo constitucional em estudo:

[...] somos levados a crer que a melhor exegese da norma contida no art. 5º, § 1º, de nossa Constituição, é a que parte da premissa de que se cuida de norma de natureza principiológica, que, por esta razão, pode ser considerada como uma espécie de mandado de otimização (maximização), isto é, que estabelece para os órgãos estatais a tarefa de reconhecerem, à luz do caso concreto, a maior eficácia possível a todas as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais [...] (2001, p. 29)

O princípio da máxima efetividade das normas constitucionais dá suporte a essa linha doutrinária. Sobre esse balizamento hermenêutico, Canotilho (2000, p. 1.187) afirma que “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê” sendo vedado “empobrecer a constituição”.

²⁸ Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789- Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

Acerca da contemplação ou não dos direitos sociais pelo §1º do artigo 5º da Constituição Federal, temos a lição de Paulo Bonavides (2007, p. 641-642) que assim sustenta:

A Nova Hermenêutica constitucional se desataria de seus vínculos com os fundamentos e princípios do Estado de democrático de Direito se os relegasse ao território das chamadas normas programáticas, recusando-lhes concretude integrativa sem a qual, ilusória, a dignidade da pessoa humana não passaria também de mera abstração.

A observância, a prática e a defesa dos direitos sociais, a sua inviolável contextura formal, premissa indeclinável de uma construção material sólida desses direitos, formam hoje o pressuposto mais importante com que fazer eficaz a dignidade da pessoa humana nos quadros de uma organização democrática da Sociedade e do Poder.

Em função disso, essa dignidade se fez artigo constitucional em nosso sistema jurídico, tendo sido erigida por fundamento de um novo Estado de Direito, que é aquele do art. 1º da Carta Política da República.

Sem a concretização dos direitos sociais não se poderá alcançar jamais “a Sociedade livre, justa e solidária”, contemplada constitucionalmente como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º). O mesmo tem pertinência com o respeito à redução das desigualdades sociais, que é, ao mesmo passo, um princípio da ordem econômica e um dos objetivos fundamentais de nosso ordenamento republicano, qual consta respectivamente do art. 170, VII, e do sobredito art. 3º.

Uma melhor e mais ajustada exegese do dispositivo em estudo nos leva a concluir que a norma constitucional previu a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais de forma ampla, sem qualquer restrição. Dessa forma, o imperativo descrito no artigo 5º, § 1º é aplicável a todas as dimensões dos direitos fundamentais, onde quer se encontrem no texto constitucional. Nesse sentido temos a lição de Sarlet (2001, p. 26-27):

Em que pese a localização topográfica do dispositivo, que poderia sugerir uma exegese restritiva, o fato é que, mesmo sob o ponto de vista da mera literalidade (o preceito referido é claro ao mencionar “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais”), não há como sustentar uma redução do âmbito de aplicação da norma a qualquer das categorias específicas de direitos fundamentais consagradas na nossa Constituição, nem mesmo aos assim equivocadamente denominados direitos individuais e coletivos do art. 5º.

Duas das características dos direitos fundamentais são sua indivisibilidade e interdependência. A segunda dimensão dos direitos fundamentais veio, justamente, para dar concretude aos direitos de primeira dimensão, uma vez que estes, por si só, não tinham o condão de proteger o indivíduo efetivamente. Daí o imperativo de indissociabilidade dos direitos fundamentais. Essa relação conexa entre as dimensões dos direitos sociais é tratada por Flávia Piovesan (2003-b, p. 36):

Vale dizer, sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais, enquanto que, sem a realização dos direitos civis e políticos, ou seja, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem de verdadeira significação.

A principal expectativa, em relação às dimensões dos direitos fundamentais, é realizar o princípio da dignidade da pessoa humana, não apenas de forma idealizada e abstrata, mas de forma real e concreta. Apenas para exemplificar, poderíamos dizer que não existe direito à liberdade em plenitude se o sujeito não dispõe de uma educação que atenda a padrões mínimos de qualidade. Os direitos fundamentais não podem ser apartados em suas respectivas dimensões, mas devem ser providos de forma integral, uma vez que *“la vinculación de las três dimensiones es condición necesaria de la racionalidad de la ciencia del derecho como disciplina practica”* (ALEXY, 1993, p. 33).

Os direitos fundamentais, descritos no artigo 5º da Carta Maior, não constituem um rol taxativo. Tais direitos podem ser encontrados, também, em outros lugares na própria Constituição, podendo haver outros decorrentes dos princípios ou tratados internacionais, conforme previsto no artigo 5º, § 2º (BRASIL, 1988):

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Tal abertura material do catálogo dos direitos fundamentais dá suporte ao entendimento aqui exposto, no sentido de dar aos direitos sociais a aplicabilidade imediata prevista no §1º do artigo 5º. Vejamos a lição de Sarlet:

[...] entendemos que há como sustentar, a exemplo do que tem ocorrido na doutrina, a aplicabilidade imediata (por força do art. 5º, § 1º, da CF) de todas as normas de direitos fundamentais constantes do Catálogo (arts. 5º a 17), bem como dos localizados em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais. Aliás, a extensão do regime material da aplicabilidade imediata aos direitos fora do catálogo não encontra qualquer óbice no texto de nossa Lei Fundamental, harmonizando, para além disso, com a concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais consagrada, entre nós, no art. 5º, § 2º, da CF (2001, p. 27).

Além de aplicabilidade imediata, o reconhecimento do viés fundamental aos direitos sociais implica, ainda, no seu pertencimento ao núcleo duro da constituição ou cláusulas pétreas. Os direitos sociais passam a ser protegidos de qualquer proposta de emenda constitucional, tendente a aboli-los, conforme vedação descrita no artigo 60 § 4º da Carta Maior. Sobre esse assunto segue abaixo a lição de Paulo Bonavides:

Em obediência aos princípios fundamentais que emergem do Título I da Lei Maior, faz-se mister, em boa doutrina, interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. Em outras palavras, pelos seus vínculos principais já expostos - e foram tantos na sua liquidez inatacável -, os direitos sociais recebem em nosso direito constitucional positivo uma garantia tão elevada e reforçada que lhe faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60. Ferem, por conseguinte, uma intangibilidade que os coloca inteiramente além do alcance do poder constituinte ordinário, ou seja, aquele poder constituinte derivado, limitado e de segundo grau, contido no interior do próprio ordenamento jurídico (2007, p. 642).

O grande desafio que se impõe, desde os primeiros movimentos que articulavam os direitos fundamentais, é assegurar a sua efetividade. O reconhecimento formal dos direitos fundamentais nos textos constitucionais institui um importante passo para sua respectiva concretização.

O movimento doutrinário denominado neoconstitucionalismo apresenta, entre suas principais características, a força normativa dos princípios constitucionais. A Lei Maior apresenta-se como o epicentro axiológico do ordenamento jurídico, irradiando valores pelo mesmo. Nessa esteira, é imperativo que se concretize os direitos fundamentais. Isso implica na obrigação de o Poder Público implementar os direitos sociais, almejando a isonomia das pessoas, além de garantir aos interessados o poder de buscar no Judiciário a sua concretização.

Verifica-se, assim, que, frente a esta cláusula de máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, os órgãos estatais deverão guiar suas ações no sentido de dar, aos direitos fundamentais, o maior nível possível concretização.

É o que Konrad Hesse (1991, p. 12) chama de força normativa da Constituição, ao tratar do significado da Constituição Jurídica:

Sua pretensão de eficácia apresenta-se como elemento autônomo no campo das forças do qual resulta a realidade do Estado. A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia.

Não se discute a necessidade de a Constituição levar em conta a realidade do país para que não imponha, ao Estado, a realização de algo impossível. Porém, o texto constitucional não pode ser refém desses fatos, já que tem como objetivo transformar tal realidade em prol dos indivíduos. É ilustrativa, nesse sentido, a lição de Konrad Hesse (1991, p.15):

A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas.

Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. Determinada pela realidade social e ao mesmo tempo determinante em relação a ela, não se pode definir como fundamental nem a pura normatividade, nem a simples eficácia das condições sociopolíticas e econômicas. A força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferenciadas; elas não podem, todavia, ser definitivamente separadas ou confundidas.

Entretanto, o que se observa, é que os direitos sociais (prestacionais) dependem substancialmente da intervenção positiva por parte do Estado, para que assim possam ser providos, efetivamente, conforme determina a Constituição. Porém, além das limitações financeiras, os direitos fundamentais de segunda dimensão, ainda carecem de intermediação legislativa que defina seu conteúdo concretamente. Vejamos a lição de José Afonso da Silva:

Quando se concebem os direitos sociais como prestações positivas do Estado, logo vem a questão de que não há como se realizarem na prática, senão quando o Estado, por si, executa o programa que possibilita sua satisfação concreta. Aí entra certamente a questão das garantias políticas da eficácia desses direitos. Primeiro, a construção de um regime democrático que tenha como conteúdo a realização da justiça social. Segundo, o apoio a partidos e candidatos comprometidos com essa realização. Terceiro, a participação popular no processo político que leve os governantes a atender suas reivindicações, tal como a vontade política que conduziu os Constituintes a inscrever esses direitos de forma ampla e abrangente (2013, p. 6)

Ocorre que os direitos sociais, como já apontado anteriormente, constitui condição *sine qua non* na concretização do princípio da dignidade humana, fundamento da República Federativa do Brasil conforme dispõe o artigo 1º, III da Constituição Federal. Assim, não se pode sujeitar a realização dos direitos fundamentais de segunda dimensão às intempéries políticas, administrativas e financeiras a que toda sociedade se expõe. A natureza vital dos direitos sociais impede que os mesmos sejam preteridos; nesse sentido encontramos a lição de Wandimara Saes:

O direito social, portanto, é justiciável porque o é a dignidade humana que visa concretizar. A compreensão da dignidade humana como direito público subjetivo e como fundamento de pretensões jurídicas acionáveis, por si só, reputa-se suficiente para superar qualquer discussão em torno da justiciabilidade dos direitos sociais que, ao lado das clássicas liberdades, visam assegurar a existência digna do homem (2008, p. 228).

Esse caráter, fundamental, dos direitos sociais atribui ao sujeito o direito à realização de políticas públicas, conforme determina o programa constitucional. Na

ordem constitucional brasileira, a omissão pública na realização dos direitos sociais, ante o comando de aplicabilidade imediata imposto pelo artigo 5º, § 1º, impõe ao Estado o dever de obediência aos preceitos constitucionais, inclusive sob intervenção do Poder Judiciário.

O cidadão faz jus ao direito material constitucionalmente previsto, bem como à implementação de políticas públicas capazes de materializá-los. Cabe, ainda, ao Estado Juiz verificar a compatibilidade das mesmas com os princípios e valores constitucionais. É necessário ressaltar, aqui, a importância do Ministério Público, que por meio da ação civil pública pleiteia a implementação ou ajuste das políticas públicas em conformidade com os princípios constitucionais.

Os direitos fundamentais, na sua perspectiva subjetiva, concedem aos seus titulares pretensões jurídicas exigíveis do Estado. Já a face objetiva dos direitos fundamentais constitui um norte que guia todo o ordenamento jurídico, vinculando a atuação do Poder Público em todas as esferas. As perspectivas objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais são assim tratadas por Gilmar Ferreira Mendes:

Os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático (2006, p. 2)

A natureza subjetiva dos direitos sociais impulsiona a realização de políticas públicas em obediência aos mandamentos constitucionais, sendo, as mesmas, passíveis de controle jurisdicional. Dessa forma, a não realização dos direitos fundamentais, em razão de omissões estatais enseja o acionamento do Poder Judiciário, que, também, subordinado à Constituição Federal, atua no sentido de satisfazer o direito. Vejamos a doutrina de Wandimara Saes:

No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, os direitos sociais, como todos os direitos fundamentais - são direitos constitucionais e não legais, por isso a pretensão material e o poder de exigibilidade jurisdicional, que deles emana, decorre diretamente da Constituição, visto que a tão-só posituação constitucional de um direito alça-o à categoria normativo-axiológica superior (2008, p. 230).

Enquanto direitos subjetivos, os direitos sociais geram uma obrigação jurídica inescusável e não um mero propósito sujeito ao arbítrio do administrador público. Trata-se de direitos fundamentais que gozam de pretensão jurídico-

constitucional gerando, assim, exigibilidade permanente. Vicente Ráo (2005, p. 645) assim define direito subjetivo:

[...] é o poder de ação determinado pela vontade que, manifestando-se através das relações entre as pessoas, recai sobre atos ou bens materiais ou imateriais e é disciplinado e protegido pela ordem jurídica, a fim de assegurar a todos e a cada qual o livre exercício de suas aptidões naturais, em benefício próprio, ou de outrem, ou da comunhão social.

Tércio Sampaio Ferraz Junior (1994, p. 154) traz a seguinte consideração acerca do direito subjetivo sob a perspectiva de sua função jurídica:

[...] percebe-se que a expressão *direito subjetivo*, em síntese, considerada à luz de sua função jurídica, aponta para a posição de um sujeito numa situação comunicativa, que se vê dotado de faculdades jurídicas (modos de interagir) que o titular pode fazer valer mediante procedimentos garantidos por normas.

Na concepção de Georg Jellinek citado por Saes (2008, p. 29), o direito subjetivo constitui 'poder', uma vez que "não se funda sobre normas que permitem, mas exclusivamente sobre normas jurídicas que concedem um poder". Acerca das formas com que se manifesta o direito subjetivo, José Afonso da Silva (2002, p. 177) ressalta "a possibilidade de exigir ora uma abstenção, ora uma prestação, ora um agir que crie, modifique ou extinga relações jurídicas".

O direito subjetivo e a garantia de sua tutela jurisdicional são noções indissociáveis. A mera previsão constitucional de um direito como fundamental já se mostra suficiente para transformá-lo em direito subjetivo e ensejar o correlato dever estatal de sua efetivação. E mais, a previsão de garantias jurisdicionais específicas para sua proteção, com muito mais razão, tem o condão de transformar cada direito fundamental em direito subjetivo e outorgar ao cidadão o direito fundamental à justiça constitucional que é informada pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição (SAES, 2008, p. 231).

A perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais, como estudado anteriormente, gera a prerrogativa de exigibilidade jurisdicional dos mesmos. Faz-se oportuno constar que no sistema jurídico brasileiro, a mera ameaça de lesão a direito é suficiente para autorizar a invocação da tutela jurisdicional prevista no artigo 5º, XXXV²⁹, da Carta Maior.

Como já dito, os direitos sociais, reconhecidos como direitos prestacionais, requerem uma atividade proativa do Estado, podendo ser invocados, conforme sustenta Gilmar Mendes (1999, p.3) "por força inclusive da eficácia vinculante que se extrai da garantia processual-constitucional do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão".

²⁹ Artigo 5º, XXXV - A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

As normas constitucionais, em sua maior parte, possuem conteúdo aberto, o que exige, para uma leitura correta da sua aplicabilidade, a sua confrontação ante o caso concreto. Porém, a realidade em que vivem milhões de brasileiros tolhidos de seus direitos fundamentais é suficiente para constatar a inobservância das metas constitucionais³⁰.

Entre os direitos sociais consagrados, tanto na ordem interna, como na internacional, destaca-se o direito à educação. Tal pilar social encontra-se erigido em patamar notável em nosso sistema, havendo dever jurídico do Estado em ofertá-lo, conforme preconiza no Texto Maior. Oferecer uma educação que reúna elementos capazes de atender aos objetivos descritos no artigo 205 da Constituição Federal, não se mostra mera faculdade do Poder Público. Trata-se de uma obrigação imposta pelo poder constituinte, que, ao incluí-la, a elegeu como baliza em nosso ordenamento jurídico.

1.4 O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO

A educação, direito social objeto desse subitem, mostra-se como uma das mais importantes pilastras sobre as quais se edifica a República Federativa do Brasil. Além de ser titular da sessão I do Capítulo III da Carta Maior, tem o status de direito social conforme disposto no caput do artigo 6º do mesmo diploma. Destaca-se, ainda, o seu papel imprescindível à consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil descritos no artigo 3º, principalmente o definido no inciso II (Brasil, 1988): “garantir o desenvolvimento nacional.”

A palavra educação deriva do latim *educare*, que significa guiar, conduzir e transformar “para fora” ou, melhor dizendo, é conduzir de uma posição à outra que é suscetível de educação.

O ser humano carece da satisfação das necessidades que o caracteriza. Dessa forma, o homem é um ser inacabado e não auto-suficiente (GOMES, 2005, p.

³⁰ Um ranking divulgado em vinte e sete de novembro de 2012 pela Pearson Internacional que faz parte do projeto The Learning Curve, o qual mede resultados provenientes de testes com alunos do 5º ao 9º ano do ensino fundamental entre 40 países. A situação brasileira é preocupante, pois, segundo este indicador, ocupamos o 39º lugar, ficando a frente apenas da Indonésia (G1, 2012).

60), trazendo em seu bojo a necessidade de ser acrescido em valores, conhecimentos e experiências.

Canivez é categórico ao afirmar que “o animal já é tudo o que pode ser: seu comportamento e seus gostos são fixados pela lei da natureza em geral [...] O homem tem de construir a si mesmo” (1991, p.40). Para Kant “o homem é a única criatura que precisa ser educada” (1996, p. 11), porque ele não nasce pronto, bem como, sua razão requer um processo de construção. Entende o filósofo alemão que não é pelo fato de o ser humano ser dotado de razão que ele já é moral.

Neste sentido temos a lição de Edgar Morin que afirma:

O homem é, portanto um ser plenamente biológico, mas, se não dispusesse plenamente da cultura, seria um primata do mais baixo nível. A cultura acumula em si o que é conservado, transmitido, aprendido, e comporta normas e princípios de aquisição. [...] O homem somente se realiza plenamente como ser humano pela cultura e na cultura. Não há cultura sem cérebro humano (aparelho biológico dotado de competência para agir, perceber, saber, aprender), mas não há mente (mind), isto é, capacidade de consciência e pensamento, sem cultura. A mente humana é uma criação que emerge e se afirma na relação cérebro-cultura (2000, p. 52).

Segundo Rousseau a educação é uma fonte que vinha saciar as “debilidades” humanas: “nascemos fracos, precisamos de força [...], nascemos estúpidos, precisamos de juízo. Tudo o que não temos ao nascer e que precisamos quando grandes nos é dados pela educação” (ROUSSEAU 1999, p. 8). Kant ensina que o “homem torna-se verdadeiro homem pela educação” (1996, p. 10), sendo que “uma boa educação é precisamente a fonte de onde brota todo bem neste mundo” (KANT, 1996, p. 18).

Seguindo esse pensamento, afirma Nodari que “o homem nasce como o mais frágil de todos os animais, uma vez que enquanto os outros animais requerem apenas nutrição o homem precisa de cuidado e de cultura” (2005, p. 533-558).

O convívio do homem, no meio social, buscando realizar necessidades biológicas, espirituais e sociais propriamente ditas, faz, ainda, com que o mesmo se mostre capaz de aprender e ensinar. E, é tal exercício que o faz se encontrar e se perceber como sujeito ativo capaz de transformar a sua realidade social. Nesse sentido é o ensinamento de Castro e Canhedo Jr.:

O ser humano está situado no mundo e com o mundo. Dispõe de inteligência e capacidade de refletir sobre ele, com o objetivo de transformá-lo por meio do trabalho e das ações políticas. A participação do homem como sujeito na sociedade, na cultura e na história se faz à medida que é

educado para conscientizar-se e assumir suas responsabilidades de ser humano. (2005, p. 405)

Para Hobbes a educação se fazia necessária para a formação da sociedade: “não é pela natureza que o homem se torna capaz de formar sociedade, mas pela educação” (Hobbes, 1993, p. 282). Acerca da importância da educação no desenvolvimento do indivíduo como protagonista social afirma Pimenta (2000, p. 23):

A educação é um processo de humanização que ocorre na sociedade humana com a finalidade explícita de tornar os indivíduos participantes do processo civilizatório e responsáveis por levá-lo adiante. Enquanto prática social é realizada por todas as instituições da sociedade. Enquanto processo sistemático e intencional ocorre em algumas, dentre as quais se destaca a escola.

A respeito da educação, enquanto elemento essencial para o desenvolvimento pleno do ser humano, capacitando-o para a sua atuação digna no seio social, afirma Silva Júnior (2008, p. 108):

A educação, que é o alicerce do Estado Democrático de Direito, é um direito público subjetivo do cidadão, por intermédio do qual ele assume a plenitude de sua dignidade e resgata a cidadania, figurando no rol dos direitos humanos, reconhecidos pela comunidade internacional. [...] é um processo que se busca despertar a preocupação individual e coletiva para a questão ambiental, garantindo o acesso à informação em linguagem adequada, contribuindo para o desenvolvimento de uma consciência crítica e estimulando o enfrentamento das questões ambientais e sociais.

A educação, enquanto direito fundamental de segunda dimensão, se mostra como um dos pressupostos básicos capaz de nos conduzir a uma sociedade mais justa e igualitária. Na busca pela dignidade humana “o acesso à justiça não é o único pressuposto de acesso ao Direito. Este depende da satisfação de pressupostos extrajurídicos, ligados ao acesso universal à educação e à saúde básicas (...)” (GRECO, 2008, p. 44). Dessa forma, o desenvolvimento humano, bem como sua inclusão social está condicionado às condições que favoreça tais conquistas, uma vez que “a garantia de um mínimo de existência condigna (*freedom from desperate conditions*) não se refere, tão somente, à mera sobrevivência fisiológica e psíquica, mas também ao livre desenvolvimento da personalidade e à inclusão na sociedade” (ANDRADE *apud* CAMBI, 2009, p. 396).

Desenvolver-se plenamente, significa dar vida a todas as faculdades da pessoa (físicas, racionais e volitivas), integrando a mesma no convívio social. Oferecendo a educação de forma fragmentada, estar-se-á desconsiderando o homem em sua integralidade, sendo que tal debilidade levará à extinção da

faculdade humana (potencial humano) não desenvolvida. As barreiras que nos impedem de acessar a uma educação de qualidade nega a essência do ser humano deixando de desenvolver as potencialidades com que veio ao mundo e que careciam de impulso para serem ampliadas. Pensemos na barbárie que seria se nos fosse tirada a oportunidade de aprendermos a praticar o que de melhor fazemos? Imaginemos se, ao poeta Castro Alves, não fosse ensinado ler e escrever. Não podemos abrir mão da oportunidade de desenvolvermos todas as nossas capacidades sob pena de estarmos privados de nossa essência.

O homem é, por natureza, um ser racional e, o seu desenvolvimento intelectual somente é alcançado pela educação. Apenas ela pode nos mostrar o que fazer com o saber, uma vez que esta, quando oferecida com qualidade, nos leva a refletir criticamente sobre o conhecimento adquirido (transmitido por outros) conformando-se com o mesmo (caso concorde) ou recriminando (caso discorde) e propondo eventualmente uma nova ideia. Tal exercício faz com o que o ser humano seja dinâmico e cumpra com os anseios que a sua própria natureza propõe: a sua evolução e aprimoramento. Nessa toada, faz-se oportuno o magistério de Raquel Sanches e Fernanda Soares:

"Assim, não é papel do educador emancipar o educando, muito menos libertá-lo, mas sim terá o papel de mediador na construção do diálogo crítico do objeto estudado que se dará ao conhecimento pela consciência crítica" (2014, p.111).

A educação é a única via capaz de libertar os indivíduos das amarras da ignorância acerca daquilo que é direito, valor, dignidade, bem como sobre os direitos, valores e a dignidade do outro, de modo a ver neste um semelhante e não um inimigo (GOMES, 2005, p. 57). Nesse sentido, afirma Martinez:

Educar não é só aprender; é mais, é "apreender", ou seja, "tomar para si, mas agindo para fora". É uma educação que inquire e revira o passado (re-aprende), desconfia do presente e aposta no futuro. É uma educação típica de quem visita, para reviver, os clássicos, sem se esquecer de quem é e de quem quer ser — ou daqueles que quer encontrar mais à frente, na vida futura" (2007, p. 01).

A "educação é o passaporte para a cidadania" (GARCIA, 2005, p. 01), sem ela o indivíduo se encontra ceifado do desenvolvimento de suas habilidades, passando a ser uma obra incompleta, e eventualmente inútil, se não estiver concluída.

Acerca da importância da educação no desenvolvimento do indivíduo, como protagonista social, afirma Pimenta (2000, p. 23):

A educação é um processo de humanização que ocorre na sociedade humana com a finalidade explícita de tornar os indivíduos participantes do processo civilizatório e responsáveis por levá-lo adiante. Enquanto prática social é realizada por todas as instituições da sociedade. Enquanto processo sistemático e intencional ocorre em algumas, dentre as quais se destaca a escola.

Somente por meio da educação é que se aprende a interpretar o mundo e a vida. O autêntico processo educacional possibilita uma efetiva formação do indivíduo como pessoa humana e cidadão, tornando-o capaz de perceber a realidade e, em face dela, interagir no intuito de construir o bem comum, não apenas do seu grupo, mas de todos.

O direito social em estudo tem o condão de equalizar as diferenças sociais, sendo a sua prestação efetiva um dos principais instrumentos de promoção social. Corroborando seu papel fundamental em nossa sociedade, Ribeiro afirma que “a educação é mola mestra do desenvolvimento individual e social, base sem a qual a cidadania não pode ser alcançada/exercida a contento.” Seguindo seu raciocínio, o mesmo autor, ainda, coloca o ensino como condição da liberdade e da igualdade: “somente quando o indivíduo se educa é possível que o mesmo alcance a liberdade positiva e dessa maneira concretize a igualdade em seu viés material” (2011, p. 177).

A educação constitui um processo de constante aprimoramento, uma vez que um transmite ao outro conhecimentos e experiências positivas que farão, cada vez melhor, os seres e o meio em que vivem. A importância desse direito social em estudo impele a sua previsão e regulamentação pelas organizações internacionais, que acabam por fomentar no direito interno o seu reconhecimento. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 dispõe em seu artigo XXVI, que (ONU, 1948):

1. Toda pessoa 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 do homem 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.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, realizada em Bogotá no ano de 1948, traz em seu artigo XII (OEA, 1948):

Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana. Tem, outrossim, direito a que, por meio dessa educação, lhe seja proporcionado o preparo para subsistir de uma maneira digna, para melhorar o seu nível de vida e para poder ser útil à sociedade. O direito à educação compreende o de igualdade de oportunidade em todos os casos, de acordo com os dons naturais, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam proporcionar a coletividade e o Estado. Toda pessoa tem o direito de que lhe seja ministrada gratuitamente, pelo menos, a instrução primária.

O Protocolo Adicional ao Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais- Protocolo de San Salvador), dispõe no item 3 do artigo 13 que (OEA, 1988):

Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação: a) O ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente; b) O ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional de segundo grau, deve ser generalizado e tornar-se acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; c) O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, de acordo com a capacidade de cada um, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; d) Deve-se promover ou intensificar, na medida do possível, o ensino básico para as pessoas que não tiverem recebido ou terminado o ciclo completo de instrução do primeiro grau; e) Deverão ser estabelecidos programas de ensino diferenciado para os deficientes, a fim de proporcionar instrução especial e formação a pessoas com impedimentos físicos ou deficiência mental.

As declarações, tratados, pactos e convenções internacionais celebrados sob o endosso de organizações internacionais, refletem o imperativo de fomentar os direitos inerentes ao homem, entre eles o direito à educação. Em que pese o distanciamento existente entre a prática e um modelo que conduza o homem ao seu desenvolvimento pleno; não há que se negar a força promotora dos direitos fundamentais que esses documentos internacionais trazem em seu bojo.

Internamente, o direito à educação constitui um dos direitos sociais definidos no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

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.

Ao estabelecer as diretrizes básicas para a educação brasileira, o constituinte de 1988, assim prescreveu no artigo 205 da CF (BRASIL, 1988):

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.

Destaca-se a partilha do dever de educar entre o Estado e a Família, como, também, a necessidade de ela promover o desenvolvimento humano, o preparo da cidadania e a qualificação para o trabalho. Os mandamentos constitucionais, trazidos na segunda parte do artigo 205, implicam, indubitavelmente, na necessidade de uma educação estruturada pelo Poder Público, de forma a concretizar tal direito social. Dessa forma o ensino deve ser oferecido em sua plenitude, sob pena de trazer graves consequências para o homem. Nesse sentido Motauri Ciocchetti de Souza (2010, p. 88):

Com efeito, a igualdade de oportunidades e a asseguarção do mínimo existencial somente poderão surgir se a todos for assegurado o direito a processo educacional adequado.

Nessa quadra, difere a educação de outros direitos sociais e fraternos, igualmente consagrados pela Magna Carta: a educação é premissa e não proposta. Em outras palavras, o acesso efetivo à educação é condicionante para o próprio e efetivo exercício dos demais direitos fundamentais eleitos pelo legislador constituinte.

O artigo 206 da Carta Magna enuncia os princípios que servirão de parâmetro interpretativo das normas relacionadas à educação. Tais princípios constituem um norte a ser perseguido pelo Poder Público, quando da implementação das políticas públicas, concretizadoras do direito social em estudo. Vejamos o referido dispositivo constitucional (BRASIL, 1988):

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
 VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

No Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8.069/90) observa-se, em conformidade com o legislador constituinte, a preocupação com a garantia do direito à educação. A partir da leitura do artigo 54³¹ verifica-se a ênfase dada a esse direito social, tendo em vista os mandamentos trazidos, bem como a classificação do mesmo como direito subjetivo e a possível responsabilização da autoridade pública pela oferta irregular do ensino obrigatório³².

Coube à Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional. Em seu art. 1º, *caput*, regulamenta-se a abrangência da educação a ser promovida (BRASIL, 1996):

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.

O art. 2º da mesma lei, em consonância com o artigo 205 da Carta Maior, assim dispõe:

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.

³¹ Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

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

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis 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 adolescente trabalhador;

VII - atendimento no ensino fundamental, através 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 responsável, pela frequência à escola. (Brasil, 1990)

³² Assim como já havia feito o legislador constituinte no artigo 208, §§ 1º e 2º.

A respeito da educação, enquanto elemento essencial para o desenvolvimento pleno do ser humano, capacitando-o para a sua atuação digna no seio social afirma Silva Júnior (2008, p. 108):

A educação, que é o alicerce do Estado Democrático de Direito, é um direito público subjetivo do cidadão, por intermédio do qual ele assume a plenitude de sua dignidade e resgata a cidadania, figurando no rol dos direitos humanos, reconhecidos pela comunidade internacional. [...] é um processo que se busca despertar a preocupação individual e coletiva para a questão ambiental, garantindo o acesso à informação em linguagem adequada, contribuindo para o desenvolvimento de uma consciência crítica e estimulando o enfrentamento das questões ambientais e sociais.

Ante os dispositivos retro mencionados, fica evidente que, do ponto de vista jurídico, estão lançadas as balizas necessárias para a desafiadora e espinhosa tarefa de construir uma sociedade verdadeiramente democrática a partir de uma verdadeira educação. A realização fática desse direito social depende, não só da elaboração de políticas públicas eficientes, como, também, de sua implementação pelo Poder Público, de forma a alcançar os parâmetros constitucionais estabelecidos, sob pena de transformar tais em uma mera carta de intenções. O capítulo seguinte tratará das políticas públicas voltadas para a educação fundamental, sendo apontadas, ainda, as suas principais dificuldades de implementação.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL E SUAS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme tratado no capítulo anterior, vivemos em um momento de grande expansão jurídica marcada pelo crescente processo de reconhecimentos dos direitos sociais, principalmente em sua perspectiva transindividual. A ideia de que os direitos fundamentais constituem manifestações retóricas tem perdido espaço em benefício de uma nova abordagem mais garantista³³ e concretizadora.

Nesse contexto, as políticas públicas se mostram como um importante instrumento colocado à disposição do Estado no atendimento das demandas sociais, sendo expressão de seu compromisso público. Antes de explanar mais a fundo as perspectivas da política pública, faz-se necessário, exordialmente, compreender os termos que compõe a sua denominação.

A política se apresenta como o conjunto de ações indispensáveis ao governo de um povo, submetido ao poder estatal. Entre as formas com que se manifestam a política, mostram-se as normas jurídicas necessárias ao correto funcionamento dos órgãos estatais, fazendo-se com que se assegure a realização de seus objetivos fundamentais, garantindo bem-estar social para o povo.

Assim, é objetivo da política estabelecer princípios indispensáveis à realização de um governo capaz de cumprir suas finalidades, em benefício dos governados. Acerca da necessidade de o Estado perseguir a realização de suas finalidades, ensina Comparato (1998, p. 43):

³³ A expressão “garantismo” é contemplada no “*Grande dizionario della lingua italiana*” (1970) de Salvatore Battaglia, o qual lhe atribui os seguintes significados interdependentes: Em primeiro lugar, trata-se do “caráter próprio das constituições democrático-liberais mais evoluídas, consistente no fato que essas estabelecem instrumentos jurídicos sempre mais seguros e eficientes (como o controle de constitucionalidade das leis ordinárias) com a finalidade de assegurar a observância das normas e dos ordenamentos por parte do poder político (governo e parlamento)”. Em segundo lugar, é a “doutrina político-institucional que propõe uma sempre mais ampla elaboração e introdução de tais instrumentos” (*apud* IPPOLITO, 2011, p. 36).

A orientação finalística da ação governamental, em que pese as proclamações ideológicas dos defensores do mercado livre, existe até mesmo nos Estados mais fundamente marcados pelo neoliberalismo triunfante. Basta lembrar que é hoje unânime o reconhecimento, entre os economistas liberais, de que toda política econômica estatal deve orienta-se para a realização das quatro metas constitutivas do chamado “quadrilátero mágico”: a estabilidade monetária, o equilíbrio cambial, o crescimento constante da produção nacional e o pleno emprego.

Otaviane Pereira (1994, p. 56) discute que o termo “público”, associado à política, se relaciona à coisa pública, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Embora as políticas públicas sejam reguladas e, freqüentemente, providas pelo Estado, elas, também, englobam preferências, escolhas e decisões privadas, tendo a sociedade o poder/dever de controlá-las.

O adjetivo “público”, o qual qualifica o substantivo “política”, forçosamente indica, tanto os destinatários quanto os autores da política. “Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade [...] mas como realização desejada pela sociedade” (BUCCI, 2002, p. 269).

Definir uma política pública passa, muitas vezes, por um jogo de poderes e interesses de grupos políticos, grupos econômicos e a sociedade civil. É, a partir da convergência dos interesses desses grupos, que se define uma política pública.

A decisão sobre as políticas públicas compete aos representantes do povo, o Poder Legislativo e à direção política do governo, cabendo à Administração o papel de executá-las. A eficácia de tal processo depende, diretamente, da articulação entre os agentes envolvidos (BUCCI, 2002, p. 249).

Boneti (2006, p. 74) afirma que uma política pública resulta de ações, cuja concepção embrionária se dá no contexto social, mas que passam pela esfera estatal como decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa.

O resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil é que define uma política pública. Ressalte-se, ainda, que o instituto em estudo deva ser expressão de um processo político aberto à participação de todos os interessados, possibilitando, assim, a manifestação clara dos mesmos (BUCCI, 2002, p. 269).

Uma ampla adesão durante o processo de definição de uma política pública permite a participação popular, admitindo a atuação de conselhos comunitários diretamente interessados nas políticas públicas. Tal fenômeno traz grande carga de legitimidade social aumentando, consideravelmente, as chances de se alcançar as finalidades almejadas. Quanto mais qualitativo for o processo que compreende a construção de uma política pública, maior será a chance de a mesma obter êxito.

José Reinaldo Lopes (1999, p.134) ressalta que “as políticas públicas são um conjunto heterogêneo de medidas do ponto de vista jurídico”, pois envolvem diversos ramos do Direito, tais como as leis que tratam do regime de finanças públicas, as leis que regem as concessões de serviços públicos, as leis de zoneamento urbano, entre outras.

A respeito do caráter plural das políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) afirma que o instituto ora estudado:

É o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral -, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Os embates entre os grupos interessados definem o conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que resultam no direcionamento (e/ou no redirecionamento) das atuações de intervenção administrativas na realidade social. Nesse sentido, o Estado se apresenta apenas como um agente executor das decisões saídas do âmbito dessa correlação de forças. A esse respeito temos a lição de Bucci (2002, p. 252), para quem, enquanto categoria analítica:

[...] as políticas públicas envolveriam sempre uma conotação valorativa; de um lado, do ponto de vista de quem quer demonstrar a racionalidade da ação governamental, apontando os vetores que a orientam; de outro lado, da perspectiva de seus opositores, cujo questionamento estará voltado à coerência ou eficiência da ação governamental. Essa dimensão axiológica das políticas públicas aparece nos fins de ação governamental, os quais se detalham e concretizam em metas e objetivos

As políticas públicas são a forma mais evidente da ação estatal na vida da sociedade, manifestando-se como o mecanismo capaz de alcançar o interesse

público almejado quando da sua elaboração. Nesse sentido é a lição de Maristela Bernardo (2001, p. 48) que sustenta serem as políticas públicas:

[...] A forma mais visível da operação concreta do interesse coletivo, com suas diferenciações e segmentações internas. Elas expressam escolhas diante das alternativas diferentes ou conflitantes de aplicação dos recursos públicos.

As políticas públicas constituem instrumentos implementadores de programas políticos, por meio da ação do estado na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, garantindo-lhes condições materiais de uma existência digna (APPIO, 2004, P. 136). Acerca do alcance de atuação das políticas públicas, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau (2000, p. 21), afirma que:

A expressão política pública designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre Estado e sociedade.

[...] A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social.

As políticas públicas são programas de intervenção estatal a partir da sistematização das ações estatais voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado (DIAS, 2003, p. 121).

Segundo Cristovam (2005), as políticas públicas apresentam-se como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição.

Cumprido, ainda, destacar a distinção feita pelo referido autor quanto à política pública e política de governo: “enquanto esta guarda profunda relação com um mandato eletivo, aquela, no mais das vezes, pode atravessar vários mandatos” (CRISTÓVAM, 2005).

As políticas públicas não podem se submeter às intempéries da alternância o poder. O seu caráter republicano impede que o interesse público seja substituído pelo favorecimento do partido ou grupo político detentor do poder. Conforme alerta Bucci (2002, p. 271), “os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia”.

Uma política pública efetiva, segundo Gevani Werner Tramontin (2009, p. 43) passa pelas seguintes fases: formulação, orçamento e execução.

Formulação ou planejamento é o momento em que se pondera e cria uma política pública com a finalidade de atender a uma demanda social. É, nessa etapa, que se associa a necessidade social ao conhecimento teórico a respeito do assunto, propondo-se um meio hábil para solução de uma pendência. Ressalta-se que a formulação das Políticas Públicas é de responsabilidade dos poderes Executivo e Legislativo, bem como da própria comunidade por meio dos Conselhos, órgãos estes deliberativos e controladores das Políticas Públicas.

Posteriormente se discute o orçamento, que se consiste nos atos normativos por meio dos quais são elaborados, avaliados e provisionados os recursos financeiros destinados aos programas governamentais, de modo especial o planejamento social e econômico do País, do Estado e Municípios.

Na fase de execução busca-se implementar a política pública, visando a atender a demanda social que originou o planejamento e a alocação de recurso.

Acerca das fases que compõem a construção de uma política pública, Bucci sustenta que as mesmas são fruto de um “processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito” (2002, p. 264). Enquanto a formulação de uma política consiste em um processo, os programas de ação do governo seriam as decisões decorrentes desse processo (BUCCI, 2002, p. 268).

A autora apresenta, ainda, a divisão da processualidade das políticas públicas em três momentos: o da formação, ocasião em que se oportuniza a “apresentação de pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses não-coincidentes com aqueles”. Em seguida tem-se a execução que compreende “as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa”. E, finalmente, no terceiro momento, verifica-se a avaliação da política pública, ocasião em que se aprecia os “efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados” (BUCCI, 2002, p. 266).

Conforme discussão de Elenaldo Teixeira (2002, p. 3), é importante a classificação das políticas públicas, uma vez que é a partir do conhecimento desta que se torna viável a participação na sua formulação e implementação.

Para o autor, quanto à natureza ou grau da intervenção as políticas públicas podem ser: estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego e propriedade; ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios, podem ser: universais – para todos os cidadãos; segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.) ou fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Em relação aos impactos que podem causar aos beneficiários, as políticas públicas podem ser: distributivas – visam distribuir benefícios individuais; redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais; ou regulatórias – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade.

As políticas públicas são um mecanismo de ação do Estado, podendo se manifestar tanto na forma omissiva, como comissivamente. Uma política pública pode tanto limitar a atuação, do Estado, impedindo que o mesmo viole direitos fundamentais de primeira dimensão (direito à vida e à liberdade, por exemplo), como pode estimular ações com finalidade de assegurar maior inclusão social, tidas como políticas públicas positivas ou prestacionais.

Via de regra, as políticas públicas são meios indispensáveis à efetivação dos direitos fundamentais, pois a mera previsão formal, sem instrumentos de concretização, não necessariamente os habilita à efetivação. De outro lado existe o direito subjetivo de o cidadão exigir do Estado a realização de políticas públicas, sob pena de fazer infrutíferas os direitos fundamentais arrolados na Constituição de 1988.

Dessa forma, as políticas públicas assumem um papel de grande relevância no constitucionalismo contemporâneo, marcado pelo forte impulso concretizador dos direitos e garantias fundamentais. Nesse sentido temos a lição de Eduardo Appio (2004, p. 215):

O traço caracterizador das políticas públicas consiste na utilização de instrumentos cogentes de intervenção do Estado na sociedade, motivo pelo qual o Estado-providência representa – no inconsciente coletivo da comunidade jurídica – seu maior símbolo e a redução do papel do Estado na direção da sociedade é sintomático da derrocada do Estado-providência.

O uso das Políticas Públicas, especialmente as prestacionais ou afirmativas, são de grande valia em nosso país, principalmente se considerarmos as grandes diferenças sociais que, ainda, maculam nossa realidade³⁴. Tal desigualdade restringe as possibilidades de desenvolvimento social, econômico e cultural inviabilizando a realização do princípio da dignidade da pessoa humana.

No modelo neoliberal, o desenvolvimento social equilibrado resulta da liberdade que todos têm de buscar evoluir, cabendo ao Estado, nesse contexto, um papel mitigado. Os críticos da doutrina do Estado Social sustentam que a nossa constituição, por força do princípio da igualdade assegura a todos a oportunidade de estudar, crescer e se qualificar, dependendo de cada um o alcance ou não de uma vida digna.

Ocorre que tal igualdade é apenas formal, pois, efetivamente, os socialmente desfavorecidos não dispõem de mecanismos mínimos para alcançar a almeja inclusão.

A multidão de miseráveis brasileiros não sai dessa situação por culpa de sua própria ação ou omissão, mas porque que não possui meios para a satisfação dos elementos mínimos necessários à iniciação de uma existência digna: alimentação, moradia, trabalho, higiene, saúde, educação, entre outros.

Tal miséria social, muitas vezes rotulada com uma mácula hereditária, constitui um ciclo que pode ser interrompido por meio de uma ação eficiente do Estado, manifestada por políticas públicas.

Mesmo no Estado Social de Direito, modelo diferente, mas que abarca alguma ideias do *Welfare State*, as políticas públicas têm seu importante papel, não mais como interventora sobre a atividade privada, mas de diretriz geral, tanto para ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado (BUCCI, 2002, p. 247).

³⁴ Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2012 ainda tínhamos no Brasil 15,7 milhões de brasileiros abaixo da linha de pobreza, ou seja, sobrevivendo com menos de R\$ 150,00 por mês (US\$ 2,5 por dia). Abaixo da linha da extrema pobreza viviam 6,53 milhões de pessoas, caracterizada por uma renda inferior a R\$ 75 por mês (US\$ 1,25 por dia).

Tomemos como exemplo a educação enquanto política pública destinada à inclusão social. Tal direito social constitui condição *sine qua non*, não só na qualificação para o trabalho, mas para a conquista da liberdade e da autonomia, tão incrustadas na essência humana.

A esse respeito mostra-se oportuno os ensinamentos de Amartya Sen que, em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade”, assim sustenta (2005. p. 18):

A despeito do aumento sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, à oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada e saneamento básico. Em outros casos, a privação da liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços e assistência social, como por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

Sugerindo o desenvolvimento como chave para o acesso às liberdades Sen afirma:

O que o desenvolvimento humano faz? A criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida (como já exposto). A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade de vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis da duração e qualidade de vida de toda a população (2005, p. 171)

A execução de uma política pública demanda uma intervenção dispendiosa por parte do Estado, em várias frentes. Mas não há que se negar o importante papel das políticas públicas na realização de condições mínimas, que permitam aos seres humanos acessar suas liberdades e sua dignidade. Tal instituto nasce em razão das demandas sociais com a finalidade de operacionalizar mecanismos que impulsionem o desenvolvimento da população conforme preceitua o artigo 3º da Constituição de 1988, ao definir os objetivos fundamentais da República. Trata-se de um importante instrumento a disposição do Estado na concretização dos direitos fundamentais. Entre as políticas públicas necessárias a este desenvolvimento, destacamos as destinadas à educação fundamental que será objeto de estudo no próximo item.

2.2 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Mesmo com a crescente adesão às idéias neoliberais na década de 80, a sociedade brasileira conseguiu incluir, em nossa Constituição, direitos sociais, os quais necessitavam de investimentos públicos por meio de políticas públicas. Após a Carta de 1988, por força de suas diretrizes relacionadas ao direito social à educação, grandes foram as mudanças na educação básica brasileira.

Tal momento é marcado por importantes políticas relacionadas ao financiamento da educação, ao fluxo escolar, à estrutura curricular, à formação docente, à avaliação de desempenho, entre outras medidas.

A lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes básicas da educação (LDB) marcou o primeiro grande momento da educação após a Constituição de 1988. Tal documento trouxe um conjunto de políticas públicas com o fito de colocar a educação brasileira em paradigmas semelhantes à de outros países do cenário mundial, semelhante, inclusive, a alguns vizinhos latinos americanos, que nos superava tanto em resultados alcançados pelos alunos como na duração da escolaridade obrigatória (FURGHESTTI, GRECO e CARDOSO, 2012, p. 4).

Para Acácia Küenzer, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

[...] pelo seu caráter geral, possibilitou um conjunto de reformas que foi se processando de forma isolada, mas que correspondia a um bem elaborado plano de governo, que, articulando os projetos para as áreas econômicas, administrativa, previdenciária e fiscal, foi dando forma ao novo modelo de Estado (1999, p.10).

A lei nº 9.394/96 foi aprimorada por várias normas, dentre as quais destacamos as leis nº 11.114 de 16/05/2005, 11.274/06 e 12.796/13 que, entre revogações e alterações regulamentaram a educação em vários aspectos, entre eles, definiram em nove anos a duração do ensino fundamental. Sobre esse importante passo, faz-se oportuna a lição:

A ampliação do ensino fundamental para nove anos no Brasil se coaduna à prática de vários países que apresentam em média 12 anos de escolarização básica, incluindo países da América Latina. Assim, o Brasil busca alinhar-se a tal situação, na expectativa de melhorar a educação no país, pois historicamente a educação brasileira enfrenta desafios ainda não superados: altas taxas de evasão e repetência; analfabetismo; problemas

na formação, carreira e valorização de professores; infraestrutura inadequada e, a contradição entre acesso e sucesso escolar, já que, o ingresso nas escolas brasileiras não tem representado a apropriação do processo de alfabetização, sendo este um dos maiores impasses a tão buscada qualidade na educação (FURGHESTTI; GRECO e CARDOSO, 2012, p. 2).

Segundo dados da Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe, órgão ligado à Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura/OREALC/UNESCO (2007), dos 41 países que integram a América Latina e Caribe, 15 estabelecem 11 anos ou mais de ensino obrigatório, 11 países estabelecem a duração de 10 anos, cinco países de nove anos, três países (entre eles o Brasil, no momento pesquisa) a duração era de oito anos, um deles sete anos e, seis países definem a duração de, apenas, seis anos.

O estudo indica, ainda, que em 22 países o início da educação obrigatória acontece aos seis anos de idade, já em outros 15 países é aos cinco anos e apenas em quatro países – Brasil (no momento da pesquisa), El Salvador, Guatemala e Nicarágua – o ingresso era aos sete anos.

O Brasil deu um grande passo positivo em prol de uma melhor oferta do direito social à educação fundamental ao fixá-la em nove anos de idade³⁵, bem como determinando o início da educação obrigatória aos quatro anos³⁶.

A resolução CNE/CEB nº 7 de de 14 de dezembro de 2010 fixam Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental de nove anos. Vejamos:

³⁵Lei 11.274/2006- Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

³⁶ Lei 9394/1996- Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

a) pré-escola;

b) ensino fundamental;

c) ensino médio; (Alteração trazida pela lei 12.796/ 2013)

Art. 8º O Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos, abrange a população na faixa etária dos 6 (seis) aos 14 (quatorze) anos de idade e se estende, também, a todos os que, na idade própria, não tiveram condições de frequentá-lo (BRASIL, 2010).

Dando ênfase ao ciclo alfabetizador, tal resolução define em seu artigo 30 (BRASIL, 2010):

Art. 30 Os três anos iniciais do Ensino Fundamental devem assegurar:

I – a alfabetização e o letramento;

II – o desenvolvimento das diversas formas de expressão, incluindo o aprendizado da Língua Portuguesa, a Literatura, a Música e demais artes, a Educação Física, assim como o aprendizado da Matemática, da Ciência, da História e da Geografia;

III – a continuidade da aprendizagem, tendo em conta a complexidade do processo de alfabetização e os prejuízos que a repetência pode causar no Ensino Fundamental como um todo e, particularmente, na passagem do primeiro para o segundo ano de escolaridade e deste para o terceiro.

O ingresso precoce na educação básica somado à ampliação do ensino fundamental para nove anos contribui para a melhora na qualidade da educação, uma vez que otimiza as oportunidades de aprendizagem na medida em que amplia o tempo das crianças no ambiente escolar, a partir dos quatro anos de idade.

Diante desse conjunto normativo, o Estado enfatiza o ensino fundamental como direito público subjetivo, definindo os objetivos da ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração:

- a) melhorar as condições de equidade e de qualidade da Educação Básica;
- b) estruturar um novo ensino fundamental para que as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade;
- c) assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças tenham um tempo mais longo para as aprendizagens da alfabetização e do letramento. (BRASIL, 2009, p.03).

Com o propósito melhorar o nível e qualidade da educação o país, o MEC tem promovido algumas ações e programas. Dentre elas, destacamos as descritas a seguir:

O MEC implantou, em 2004, a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, credenciando universidades especializadas em determinadas áreas do conhecimento. Nesse programa, as universidades são responsáveis por diversos cursos de formação continuada, pela elaboração dos materiais e formação de tutores.

Outro programa é o Pró-Letramento que articula a formação continuada de educadores, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nas séries iniciais do ensino fundamental.

O programa “Brasil Alfabetizado” tem como objetivo alfabetizar para incluir. A alfabetização é um processo de ensino-aprendizado que não se esgota em si mesmo. Para implementar, com qualidade, sua proposta, o Ministério da Educação criou a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Tal programa tem como objetivo alfabetizar para incluir o indivíduo, não só no processo educacional, mas também habilitá-lo para inserção social.

A relação desse programa com a Educação de Jovens e Adultos abre perspectivas para que os alfabetizados prossigam os estudos no ensino seriado (BRASIL, 2004). Vejamos as medidas concretas do programa:

1-Para alfabetizar 1,65 milhões de jovens e adultos, a partir de agosto de 2004, o Ministério fará parcerias com 23 governos estaduais que levarão o programa a mais de três mil municípios.

2-O número de parcerias com os municípios e estados subiu de 42% em 2003 para 68% em 2004. Para incentivar a continuação dos estudos após a alfabetização, o Ministério priorizou as parcerias com estados e municípios, responsáveis pela oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA), programa cujos recursos somam R\$ 430,9 milhões para este ano.

3-O Brasil Alfabetizado terá investimento de R\$ 168 milhões, também neste ano. Para combater a burocracia, o Ministério da Educação instituiu o repasse direto para estados e municípios.

4-Para assegurar a qualidade do ensino, o período de alfabetização passou de seis para oito meses e a bolsa do alfabetizador foi ampliada de R\$ 80 mensais em 2003 para R\$ 120 mensais em 2004.

5-As turmas serão formadas por até 25 alunos que, no mínimo, terão 10 horas de aulas semanais. (BRASIL, 2004)

Em 2009 o MEC ampliou o Programa Nacional do Livro Didático/PNLD, com o objetivo de melhorar o atendimento às demandas no ciclo da infância. Tal programa focaliza o letramento, a alfabetização e a alfabetização matemática nos livros didáticos inscritos para os dois primeiros anos deste ciclo.

O Ministério da Educação desenvolve, ainda, outra ação que é a Provinha Brasil (2008), aplicada no início e no final do o ano letivo, para os alunos do segundo ano do ensino fundamental, com o objetivo de conhecer o nível de alfabetização e letramento desses, no processo da aprendizagem. Tal diagnóstico possibilita o redirecionamento do trabalho pedagógico nas áreas de leitura e escrita.

Com relação à qualificação dos profissionais envolvidos com a educação o MEC desenvolveu o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) que consiste em um conjunto de ações que se concretiza juntamente com as Secretarias de Educação dos Estados e Municípios e as Instituições de Educação Superior. Tal programa oferece cursos de formação inicial emergencial, na modalidade presencial, aos professores das redes públicas de educação básica. Estão em desenvolvimento 194 cursos emergenciais presenciais de licenciatura. (PROGRAMAS)

Outro mecanismo de qualificação dos professores desenvolvido é o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) com a finalidade de valorizar o magistério e apoiar estudantes de licenciatura plena. O programa visa também proporcionar aos futuros professores participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas de ensino-aprendizagem, levando em consideração o IDEB e o desempenho da escola em avaliações nacionais, como Provinha Brasil, Prova Brasil, SAEB, ENEM. O PIBID concedeu 16.715 bolsas, sendo 13.649 para licenciandos; 982 para coordenadores institucionais e de área e 2.084 para supervisores (professores da educação básica que atuam no programa); há 124 IES participantes e 1.267 escolas beneficiadas pela ação dos bolsistas. (PROGRAMAS)

Outro instrumento disponibilizado pelo MEC é o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência) que oferece apoio financeiro a projetos institucionais que contribuam para inovar os cursos de formação de professores e melhorar o processo de ensino e aprendizagem dos futuros professores. Podem concorrer: Instituições Federais de Ensino Superior, inclusive os Institutos Federais, que possuam licenciaturas e Instituições Estaduais e Municipais de Educação Superior que tenham licenciaturas autorizadas na forma da lei. No Prodocência são apoiados 47 projetos de instituições federais e estaduais de educação superior. (PROGRAMAS)

Outro grande momento para a educação após a Constituição de 1988 foi a criação do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), criado em 1998. Antes da criação desse fundo, a

legislação estabelecia que 50% das verbas vinculadas à educação deveriam ser direcionadas à erradicação do analfabetismo, à universalização do letramento, e à alfabetização.

Com o FUNDEF, 60% dos recursos destinados à educação passaram a ser direcionados ao ensino fundamental. Ocorre que, tal fundo não contemplava a educação infantil. Diante dessa omissão, foi criado o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que contempla verbas para a educação infantil.

Tal fundo tem uma vigência programada de catorze anos (2006 a 2019). O montante das contribuições que compõe o fundo é repartido entre estados e municípios, de acordo com o número de matrículas que cada esfera administra possui.

Os alunos que integram o repasse estadual são os alunos dos ensinos fundamental e médio, os alunos matriculados na educação de jovens e adultos (EJA) bem como alunos dos cursos profissionalizantes. À medida que entram, os recursos do FUNDEB são repartidos proporcionalmente conforme a quantidade de alunos matriculados na educação básica do estado e dos municípios (CALLEGARI, 2010, p. 73).

Quanto aos municípios, as matrículas que ensejam o repasse se referem às crianças da pré-escola e os alunos do ensino fundamental sob circunscrição municipal. Conforme Portaria Interministerial 538-A (MEC/Fazenda), os recursos do FUNDEB no ano de 2010, foram distribuídos entre os FUNDEB's estaduais conforme dispõe a Tabela 1.

O valor total investido pelo FUNDEB no ano de 2007, primeiro período regido pelo Fundo, foi de 48,2 milhões, em 2008, foram destinados 64,8 bilhões, em 2009, designou-se 72,7 bilhões e em 2010, conforme a tabela 1, o investimento total foi de 83 bilhões de reais (CALLEGARI, 2010, pp. 87, 90, 93 e 96).

Verifica-se, também, um considerável incremento dos alunos matriculados após a criação do Fundo, uma vez que, com o FUNDEB, as matrículas dos alunos, somando-se as esferas municipais estaduais, saltaram de 37,24 milhões em 2007 para 47,7 milhões em 2010 (CALLEGARI, 2010, p. 79).

Tabela 1

Brasil - FUNDEBs 2010 - Estimativas MEC / Fazenda				
Unidade da Federação	Contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios (Em R\$ mil)	Complementação da União (Em R\$ mil)	Total de Recursos (Em R\$ mil)	Valor Aluno / Ano (Em R\$)
Acre	493.927,4		493.927,4	1.915,33
Alagoas	1.049.470,4	290.481,3	1.339.951,7	1.414,85
Amapá	465.861,3		465.861,3	2.124,18
Amazonas	1.425.412,1	207.491,7	1.632.903,8	1.414,85
Bahia	3.980.510,6	1.766.679,7	5.747.190,3	1.414,85
Ceará	2.354.822,3	876.502,5	3.231.324,8	1.414,85
Distrito Federal	1.146.259,5		1.146.259,5	2.158,98
Espírito Santo	1.792.495,9		1.792.495,9	2.123,83
Goiás	2.227.286,8		2.227.286,8	1.695,27
Maranhão	1.731.359,0	1.403.476,4	3.134.835,4	1.414,85
Mato Grosso	1.492.448,6		1.492.448,6	1.787,19
Mato Grosso do Sul	1.333.398,4		1.333.398,4	2.056,02
Minas Gerais	7.518.652,7		7.518.652,7	1.626,29
Pará	2.036.939,7	1.413.816,0	3.450.755,7	1.414,85
Paraíba	1.275.412,9	132.486,4	1.407.899,4	1.414,85
Paraná	4.032.718,4		4.032.718,4	1.569,76
Pernambuco	2.785.930,6	428.646,6	3.214.577,2	1.414,85
Piauí	1.035.948,7	341.529,5	1.377.478,2	1.414,85
Rio de Janeiro	5.429.468,7		5.429.468,7	1.718,29
Rio Grande do Norte	1.226.402,8		1.226.402,8	1.468,65
Rio Grande do Sul	4.579.990,0		4.579.990,0	2.003,06
Rondônia	785.388,8		785.388,8	1.704,58
Roraima	349.837,7		349.837,7	2.664,97
Santa Catarina	2.595.257,0		2.595.257,0	1.811,15
São Paulo	21.399.206,8		21.399.206,8	2.314,04
Sergipe	895.312,4		895.312,4	1.622,18
Tocantins	794.838,1		794.838,1	1.918,50
Soma	76.234.557,4	6.861.110,2	83.095.667,6	

Fonte: Portaria Interministerial MEC/Fazenda nº 538-A, de 26 de abril de 2010.

Faz-se necessário tratar, ainda, dos avanços conquistados em relação aos investimentos realizados nos últimos anos, embora não sejam suficientes para alcançar resultados satisfatórios quanto à qualidade da educação.

O artigo 212 da Carta de 1988 regulamenta o percentual mínimo da receita arrecadada com impostos, a ser investido na manutenção do ensino, nas três esferas administrativas:

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

No dia 17 de dezembro de 2013 foi aprovado no Senado Federal o projeto de lei 103/2012 que cria o Plano Nacional de Educação. Merece destaque a manutenção do dispositivo, que eleva para 10% do produto interno bruto, o montante investido em educação. Devido às alterações feitas no Senado, como a inclusão da meta 21, relacionada à ampliação da produção científica brasileira, o projeto voltou para a Câmara para que se discutam as alterações realizadas no Senado.

Em um primeiro momento, tal significativo incremento nos empolga, mas a partir de uma análise pormenorizada, feita por Nelson Cardoso Amaral, tal otimismo se intimida. O percentual do Produto Interno Bruto aplicado em educação, segundo o INEP, foi de 6,1% em 2011³⁷ (Brasil, 2011). Segundo o autor, a elevação do percentual do Produto Interno Bruto, aplicado em educação para 10%, somente teria a força de diminuir os desafios educacionais brasileiros no ano de 2040, ocasião em que o PNE referente aos anos de 2041 a 2050 poderia iniciar um processo de decréscimo de investimento (AMARAL, 2011, p. 12).

O referido estudo faz um alerta no sentido de que destinar 10% do PIB para educação, não necessariamente, significa que a mesma receberá o investimento que a impulse devidamente. Há que ponderar-se, conjuntamente, o valor do PIB do país e a quantidade de pessoas em fase escolar. A tabela 1.1 apresenta uma estimativa do valor destinado à educação, considerando-se a hipótese de ser reservado de 10% do PIB em face das variáveis citadas.

Observa-se que o Yemen, mesmo reservando 10% do seu PIB para educação; em razão do seu baixo valor em face da população em idade educacional, tal investimento resultaria em apenas US\$ 493,00, por pessoa. No Brasil, tal valor chega a US\$ 2.398,00, ficando atrás de Botswana (US\$ 2.532,00), África do Sul (US\$ 2.694,00), Cuba (US\$ 4.152,00), México (US\$ 3.738,00), Argentina (US\$ 4.152,00), Chile (US\$ 4.425,00), Uruguai (US\$ 4.647,00) e Rússia (US\$ 6.845,00), caso tais países aplicassem o equivalente a 10% de seus respectivos PIBs em educação.

³⁷ Ressaltamos que esse valor é o maior aplicado nesta década, pois no ano 2000, tal percentual foi de 4,7. O estudo feito por Nelson Cardoso Amaral (2011, p. 9), baseado em dados da UNESCO aponta que o Brasil destina apenas 4% do seu PIB à educação.

Tabela 1.1 *Ranking de desafio educacional de países selecionados*

País	%PIB aplicado em educação	PIB/PPP de 2009 (US\$ bilhões)	Valor aplicado em educação (US\$ bilhões)	População em idade educacional	US\$ por pessoa em idade educacional	Ranking
Yemen	10	58	5,8	11.770.140	493	1º.
Índia	10	3.548	354,8	481.324.331	737	2º.
Paraguai	10	28	2,8	2.746.178	1.020	3º.
Bolívia	10	45	4,5	4.142.335	1.086	4º.
Indonésia	10	968	96,8	78.429.901	1.234	5º.
China	10	8.767	876,7	397.805.782	2.204	6º.
Brasil	10	2.024	202,4	84.400.000	2.398	7º.
Botswana	10	24	2,4	947.918	2.532	8º.
África do Sul	10	488	48,8	18.114.108	2.694	9º.
Cuba	10	110	11	3.013.571	3.650	10º.
México	10	1.473	147,3	39.404.617	3.738	11º.
Argentina	10	558	55,8	13.440.740	4.152	12º.
Chile	10	244	24,4	5.513.934	4.425	13º.
Uruguai	10	48	4,8	1.032.883	4.647	14º.
Rússia	10	2.103	210,3	30.724.722	6.845	15º.
Portugal	10	232	23,2	2.282.031	10.166	16º.
Coreia do Sul	10	1.343	134,3	11.344.492	11.838	17º.
França	10	2.113	211,3	15.275.698	13.832	18º.
Dinamarca	10	199	19,9	1.381.003	14.410	19º.
Canadá	10	1.278	127,8	8.656.329	14.764	20º.
Espanha	10	1.367	136,7	8.864.918	15.420	21º.
Austrália	10	819	81,9	5.288.326	15.487	22º.
Alemanha	10	2.812	281,2	17.997.395	15.624	23º.
Japão	10	4.141	414,1	25.807.634	16.046	24º.
Estados Unidos	10	14.250	1425	85.668.128	16.634	25º.
Áustria	10	323	32,3	1.866.320	17.307	26º.
Noruega	10	277	27,7	1.280.237	21.637	27º.

Fonte: Amaral, 2011, p. 5

Observa-se, portanto, que no Brasil, além do grande déficit educacional causado pela história de uma nação com modernidade tardia, os desafios são enormes, ponderando-se o tamanho de seu PIB em razão da quantidade elevada de pessoas em idade educacional.

No outro extremo da tabela, onde se localiza os países com menor desafio educacional, os mesmos 10% do PIB resultariam no investimento de US\$ 16.046,00 no Japão, US\$ 16.634,00 nos Estados Unidos, US\$ 17.307,00 na Áustria e 21.637,00 na Noruega.

O desafio educacional está diretamente ligado à quantidade de pessoas em idade escolar que um país possui. Conforme indica a tabela 2, com exceção de Cuba, dentre as nações com maiores desafios educacionais, a população em idade educacional em termos percentuais fica acima de 30%, já em relação às populações

dos países com menores desafios educacionais, os percentuais gravitam abaixo de 30%. No Brasil, temos 45% da população em idade educacional.

Tabela 2 – Percentual da população em idade educacional

País	Ranking	População em idade educacional	População total	% da população em idade educacional
Yemen	1º.	11.770.140	22.858.238	51
Índia	2º.	481.324.331	1.156.897.766	42
Paraguai	3º.	2.746.178	6.995.665	39
Bolívia	4º.	4.142.335	9.775.246	42
Indonésia	5º.	78.429.901	240.271.522	33
China	6º.	397.805.782	1.338.612.968	30
Brasil	7º.	84.400.000	189.000.000	45
Botswana	8º.	947.918	1.990.876	48
África do Sul	9º.	18.114.108	49.052.489	37
Cuba	10º.	3.013.571	11.451.652	26
México	11º.	39.404.617	111.211.789	35
Argentina	12º.	13.440.740	40.913.584	33
Chile	13º.	5.513.934	16.601.707	33
Uruguai	14º.	1.032.883	3.494.382	30
Rússia	15º.	30.724.722	140.041.247	22
Portugal	16º.	2.282.031	10.707.924	21
Coréia do Sul	17º.	11.344.492	45.508.972	25
França	18º.	15.275.698	64.057.792	24
Dinamarca	19º.	1.381.003	5.500.510	25
Canadá	20º.	8.656.329	33.487.208	26
Espanha	21º.	8.864.918	40.525.002	22
Austrália	22º.	5.288.326	21.262.641	25
Alemanha	23º.	17.997.395	82.329.758	22
Japão	24º.	25.807.634	127.078.679	20
Estados Unidos	25º.	85.668.128	307.212.123	28
Áustria	26º.	1.866.320	8.210.281	23
Noruega	27º.	1.280.237	4.660.539	27

Fonte: Amaral, 2011, p. 6

Há uma grande diminuição da população em idade educacional no período 2011 a 2050, mas somente a partir do ano de 2030 é que o Brasil entrará na faixa dos países que possuem menos de 30% de sua população em idade educacional. Verifica-se, assim, a imperatividade de os próximos dois PNEs serem ousados na destinação de recursos financeiros para a educação (AMARAL, 2011, p. 7-8).

A tabela 3 mostra os percentuais do PIB destinado à educação³⁸:

³⁸ O valor disposto nesta tabela se baseia em um levantamento feito pela UNESCO em 2010, bem como em cálculos feitos por Amaral (2011, p. 9), os quais, em relação ao Brasil, divergem dos números fornecidos pelo INEP (BRASIL, 2011).

Tabela 3 – Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional

<i>Ranking</i>	País	% PIB em educação	PIB/PP P (US\$ bi)	Valor aplicado em educação (US\$ bi)	População em idade educacional	% da pop. em idade educacional	US\$ por pessoa em idade educacional
1º.	Yemen	9,6	58	5,6	11.770.140	51	473
2º.	Índia	3,2	3.548	113,5	481.324.331	42	236
3º.	Paraguai	4	28	1,1	2.746.178	39	408
4º.	Bolívia	6,4	45	2,9	4.142.335	42	695
5º.	Indonésia	3,2	968	31,0	78.429.901	33	395
6º.	China	1,9	8.767	166,6	397.805.782	30	419
7º.	Brasil	4	2.024	81,0	84.400.000	45	959
8º.	Botswana	8,7	24	2,1	947.918	48	2.203
9º.	África do Sul	5,4	488	26,4	18.114.108	37	1.455
10º.	Cuba	9,1	110	10,0	3.013.571	26	3.322
11º.	México	5,4	1.473	79,5	39.404.617	35	2.019
12º.	Argentina	3,8	558	21,2	13.440.740	33	1.578
13º.	Chile	3,2	244	7,8	5.513.934	33	1.416
14º.	Uruguai	2,9	48	1,4	1.032.883	30	1.348
15º.	Rússia	3,8	2.103	79,9	30.724.722	22	2.601
16º.	Portugal	5,5	232	12,8	2.282.031	21	5.592
17º.	Coréia do Sul	4,6	1.343	61,8	11.344.492	25	5.446
18º.	França	5,7	2.113	120,4	15.275.698	24	7.884
19º.	Dinamarca	8,3	199	16,5	1.381.003	25	11.960
20º.	Canadá	5,2	1.278	66,5	8.656.329	26	7.677
21º.	Espanha	4,2	1.367	57,4	8.864.918	22	6.477
22º.	Austrália	4,5	819	36,9	5.288.326	25	6.969
23º.	Alemanha	4,6	2.812	129,4	17.997.395	22	7.187
24º.	Japão	4,9	4.141	202,9	25.807.634	20	7.862
25º.	Estados Unidos	5,3	14.250	755,3	85.668.128	28	8.816
26º.	Áustria	5,4	323	17,4	1.866.320	23	9.346
27º.	Noruega	7,2	277	19,9	1.280.237	27	15.578

Fonte: AMARAL, 2011,p. 9

Conforme aponta Amaral (2011, p. 9 e 10), com exceção de Cuba, que aplicou US\$ 3.322,00 por pessoa em idade educacional, todos os demais países em que a tabela 2 indicou maiores desafios educacionais (mais de 30% da população em idade educacional), aplicaram valores inferiores a US\$ 2.203,00. A média aplicada por esses países resultou em US\$ 1.209,00.

Já nos países com desafios educacionais menores (menos de 30% da população em idade educacional) aplicaram, com exceção da Rússia, valores muito mais elevados, resultando na média de US\$ 7.953,00. A média de todos os países foi de US\$ 4.456,00.

Verificamos, assim, uma grande disparidade entre os valores despendidos por esses países e o Brasil que, conforme a tabela, aplicou apenas US\$ 959,00 por

pessoa em idade educacional. O desafio brasileiro é enorme se compararmos ao valor médio investido pelos países da tabela 3 que foi de US\$ 4.456,00.

Não se questiona o peso que o investimento em educação tem no desenvolvimento qualitativo de uma nação. Investimento em educação é o principal elemento determinante na construção do índice de desenvolvimento humano (IDH).

Segundo dados divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o forte investimento em educação feito por Uganda, na segunda metade da década de noventa conduziu a um saldo no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) apurado em 2005 (PNUD).

Com consideráveis investimentos em educação, Uganda conseguiu elevar seu IDH ultrapassando a marca de 0,500 pontos, que, para o estudo, separa as nações de médio e baixo desenvolvimento humano³⁹. Naquele momento o investimento em ensino básico subiu de US\$ 5,3 milhões para US\$ 7,6 milhões, entre 1997 e 2003 (PNUD).

Mas os investimentos em educação têm que ter como norte a transformação qualitativa do ensino. O termo qualidade é polissêmico, comportando diversos sentidos a partir de diversas interpretações possíveis em virtude dos valores, experiências, posição social e demais circunstâncias pessoais do sujeito. A extensão do termo “qualidade de ensino”, ainda, se encontra em uma zona cinzenta de difícil delimitação pela doutrina⁴⁰.

Apesar da dificuldade em estabelecer um patamar que corresponda ao “padrão de qualidade” exigido no artigo 206, VII da Constituição Federal, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, implementou o plano de metas “Compromisso Todos pela Educação”, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da

³⁹ Conforme Ranking do IDH global mais recente (2012), Uganda detém o índice 0,456.

⁴⁰ A dificuldade em traduzir o termo “qualidade” em critérios objetivos passíveis de serem judicializados é assim tratada por Oliveira e Araújo (2005, p. 17): “Essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o padrão de qualidade do ensino brasileiro, o que dificulta bastante o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino de má qualidade. Afinal, como caracterizar um ensino com ou sem qualidade se não há parâmetros para o julgamento? No caso de acesso é mais simples, uma vez que a inexistência de vagas é facilmente constatada.”

comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Entre as iniciativas do referido decreto, temos a regulamentada no artigo 3º e seu parágrafo único, que cria o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica):

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (Brasil, 2007).

Segundo o Ministério da Educação, o IDEB (O QUE é o Ideb):

[...] representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

Os levantamentos relacionados à qualidade do ensino, raramente contabilizam as informações processadas na construção do IDEB (fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações).

Um sistema educacional que reprova sistematicamente ensejaria uma grande evasão escolar. Igualmente pernicioso é o modelo no qual os alunos finalizam o ensino médio, sendo, praticamente, empurrados para o último ano, mesmo não havendo aproveitamento satisfatório.

Um sistema ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem (BRASIL, IDEB, NOTA TÉCNICA).

A tabela abaixo mostra os índices do IDEB, atuais e almejados:

Tabela 4
Anos Iniciais do Ensino Fundamental

	IDEB Observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
Dependência Administrativa									
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5

Anos Finais do Ensino Fundamental

	IDEB Observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5
Dependência Administrativa									
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	3.3	3.4	3.7	4.1	5.2
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	3.3	3.5	3.8	4.2	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.1	3.3	3.5	3.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.8	6.0	6.2	6.5	7.3

Fonte: BRASIL, IDEB.

O desempenho das instituições escolares, segundo o IDEB, será estudado no próximo item deste trabalho.

Em que pese os programas e ações desenvolvidas pelo MEC⁴¹ tenham proporcionado avanços, é preciso, além preservar essas políticas, ampliá-las e aprimorá-las em parceria com as Secretarias de Educação dos Estados e Municípios.

É necessário que se verifique os impactos causados pelas medidas tomadas pelo Estado relativas à idade de ingresso no ensino, a duração do mesmo, as majorações no investimento, bem como todos os programas desenvolvidos pelo Estado.

O relatório de observação nº 4 (BRASIL, 2011, p. 14) aponta as ações estratégicas para avançar na educação no Brasil:

⁴¹ Algumas delas descritas neste trabalho.

1. Institucionalizar a Educação como política de Estado e prioridade nacional e fortalecer a diretriz de integralidade do processo educacional e de integração entre educação infantil, básica, profissional e universitária;
2. Garantir prioridade para a Educação na aplicação da receita auferida pelo Fundo Social do Pré-Sal em todos os seus níveis e modalidades, com especial atenção ao ensino técnico e profissionalizante;
3. Regulamentar o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, medida estruturante para avançar na concepção de educação como sistema e na integração da educação a outras políticas;
4. Consolidar o critério de equidade na distribuição de recursos para educação e fortalecer a integração de políticas no território, visando reduzir as desigualdades entre as escolas e transformar a escola em espaço de desenvolvimento da comunidade. São necessários avanços mais significativos na valorização e reconhecimento dos trabalhadores em educação, intensificando a qualificação pedagógica e para gestão educacional e escolar, acelerando as melhorias na infraestrutura educacional, e disseminação de melhores práticas;
5. Priorizar, fortalecer e monitorar a efetividade das ações para reduzir o analfabetismo absoluto e funcional, a maior das iniquidades que marca o nosso País.
6. Impulsionar as condições necessárias para a implementação da rede pública de creches, com inovações no atendimento educacional e na gestão.

Os impactos das políticas públicas em antecipar o ingresso obrigatório das crianças no ensino fundamental e ampliar tal de ensino para nove anos de duração tendem a impactar, positivamente, o nível educacional, desde que, as ações governamentais sejam capazes de promover transformações significativas na aprendizagem.

A situação social do nosso país é preocupante, pois, conforme relatório de observação nº 4 (BRASIL, 2011, p. 30), em 2009 o Brasil ainda tinha 14,1 milhões de pessoas analfabetas, sendo que, de 2005 para 2009 tal índice caiu, míseros, 1,5%.

Entre esses desfavorecidos, encontram-se pessoas que frequentam a escola, porém, não conseguem aproveitar, satisfatoriamente, do processo de alfabetização com letramento, passando anos “sentados no banco da escola”, mas com baixíssimo aproveitamento.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL: RETRATO DAS PRINCIPAIS DIFICULDADES

No tópico anterior estudamos as principais políticas públicas voltadas para a educação fundamental após a Constituição de 1988. Após o estudo dessas ações,

resta, agora, verificar a eficiência das mesmas ante o mandamento constitucional que requer uma educação em consonância com “padrão de qualidade”⁴².

Entre os inimigos das políticas públicas, a ausência de consonância com o interesse público é um dos principais desvios. Em algumas ocasiões, o Estado as elabora visando interesses particulares, em conformidade com estratégias políticas. A esse respeito Boneti (2006, p. 53) alerta que as políticas públicas nem sempre têm como finalidade atender às necessidades da população. Em algumas ocasiões, “cria-se” uma carência falsa para atender a interesses particulares, de grupos econômicos e de categorias profissionais, no intuito de buscar a sua cumplicidade para a sustentação do sistema ou do grupo político que ocupa o poder.

As políticas públicas podem ser criadas com o intuito de atender às mais variadas demandas, sejam elas republicanas ou não. Boneti (2006, p. 54) explica que em algumas ocasiões, as políticas públicas podem ter a finalidade de, apenas, manter o grupo dominante no poder. Um exemplo desse tipo de ação se deu, durante séculos, com as políticas de amparo aos flagelados da seca do Nordeste do Brasil. Pode acontecer, também, de uma política pública, mesmo com finalidade de beneficiar o setor público, se constituir de uma estratégia para beneficiar um setor da sociedade mediante a transferência de recursos de outro setor. Por exemplo, uma política de financiamento, a longo prazo, de maquinaria e implementos agrícolas (igual àquela implementada nas décadas de 70 e 80 pelo governo brasileiro) pode significar uma estratégia de fortalecimento do setor industrial.

Boneti (2006, p. 15) denuncia que, no Brasil, a elaboração e a instituição das políticas públicas, se condiciona aos interesses da expansão do capitalismo internacional, explicitados pelas elites globais; aos interesses originados no contexto nacional (das classes dominantes e dos vários segmentos que compõem a sociedade civil) e à instância do local.

Nesse sentido são os apontamentos de Tramontin (2009, p. 47):

Observa-se, portanto, a existência de uma crise na implementação e, principalmente, de elaboração de Políticas Públicas, crise esta que se inicia com o problema sócio-econômico, onde a hegemonia dos grupos dominantes, através de um modelo elitista, está comprometida ante a incapacidade de unidade e convergência de ideias para resolver problemas

⁴² Artigo 206, VII da Constituição Federal.

sociais, passa pela dificuldade política de legitimidade, causada pela disparidade entre as camadas sociais, chegando à crise jurídico-institucional gerada pela dificuldade organizacional do Estado, que sobrecarrega as instituições que ficam comprometidas diante da impossibilidade de respostas aos anseios sociais.

Eduardo Appio alerta para o necessário vínculo entre as políticas públicas e os princípios constitucionais, por meio da justiça distributiva (2009, p. 57):

Políticas públicas que não possam ser sustentadas a partir de princípios constitucionais, através de critérios de justiça distributiva, não são moralmente justificadas e, portanto, não devem ser aceitas como normas válidas de comportamento.

[...] Uma política pública pode enfraquecer o senso de coesão social em uma determinada comunidade jurídica, especialmente se os ônus de sua implementação tiverem de ser suportados diretamente por um determinado seguimento da sociedade, quando então a hostilidade entre os adversários sociais pode comprometer a execução de um programa público”.

Tais dificuldades deturpadoras das finalidades republicanas que devem permear as políticas públicas, requerem a intervenção dos poderes constituídos, inclusive, valendo-se dos *checks and balances*, para que se faça respeitar os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

O sucesso de uma política pública condiciona-se, inevitavelmente, à qualidade do processo que antecede a sua realização e implementação. Um levantamento confiável acerca da circunstância social que se pretende atingir, a abertura para que os alvos sociais se manifestem, a capacitação técnica e o envolvimento profissional dos servidores são indispensáveis para o processo de construção de uma política pública acertada.

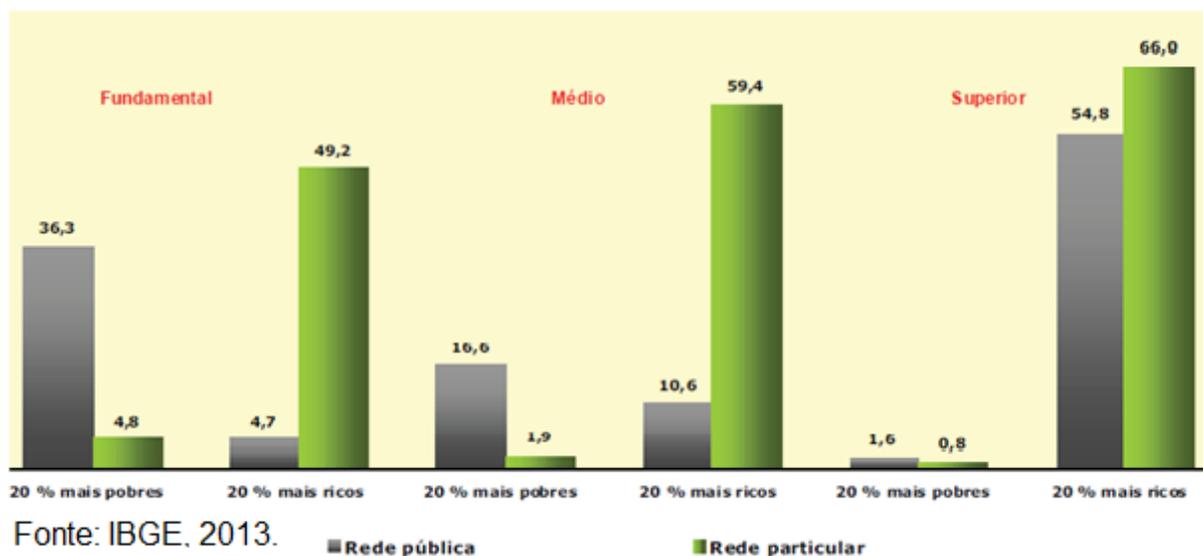
As políticas públicas voltadas à educação não estão isentas das dificuldades mencionadas acima comprometendo-se, assim, o uso otimizado dos recursos públicos, bem como a eficiência social das mesmas. Nesse sentido, vejamos a seguinte lição:

Existem questões relevantes em relação aos elementos internos e externos que influenciam e interferem diretamente na função social da escola, tais como: o modelo político em que as políticas públicas são elaboradas na perspectiva de manutenção deste mesmo modelo, a má distribuição de renda, a naturalização da exclusão, as desigualdades sociais, a universalização do ensino fundamental, que não significa necessariamente, inclusão com qualidade, a manutenção das desigualdades no interior das escolas, as diferenças entre os sistemas escolares, a falta de condições adequadas de trabalho ao professor e a não compreensão por parte dos professores da dimensão política de sua prática pedagógica (FURGHESTTI; GRECO e CARDOSO, 2012, p. 3).

Estudemos também alguns sintomas que indicam a ineficiência das políticas públicas voltadas, principalmente, para o ensino fundamental.

A tabela 5 (IBGE, 2009) demonstra a distribuição dos estudantes das redes pública e privada entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, para os níveis fundamental, médio e superior. Os mais ricos, que, na educação básica, são a metade dos estudantes da rede privada, acabam ocupando 55% das vagas nas instituições públicas de ensino superior. Já os mais pobres, que frequentam mais a rede pública, não chegam a 40% dos que frequentam o fundamental, nem a 10% no ensino médio. Pode-se dizer que, para os mais pobres, o nível superior é praticamente inacessível, pois a frequência não chega a 2% (BRASIL, 2011, p. 24).

Tabela 5- Estudantes da rede pública e particular, no ensino fundamental, médio e superior, por quintos de rendimento mensal familiar *per capita*, Brasil - 2009



Quanto à estrutura das escolas, ressaltamos a ausência de laboratórios da área de ciências, que é condição essencial para a aprendizagem e desenvolvimento do pensamento científico e competências investigativas empíricas. Tal recurso foi implantado em apenas 4% das escolas de ensino médio nos últimos quatro anos. Dessa forma, quase metade das escolas, ainda, não ensina ciências com viés prático (BRASIL, 2011, p. 25).

Quanto às quadras esportivas, as escolas vivem a mesma penúria. Apenas 4% das escolas de ensino fundamental e menos de 2% das de ensino médio dispõem de espaço apropriado para o desenvolvimento físico dos estudantes, prática e formação de atletas, atividades de socialização e de relacionamento com a

comunidade. Tal deficiência, compromete, profundamente, a possibilidade de transversalizar ações educativas, culturais e esportivas (BRASIL, 2011, p. 25).

As escolas do campo são as que estão em piores condições de infraestrutura para receber estudantes. Segundo o Censo Escolar de 2009, quase 20% não possuem energia elétrica. A ausência de bibliotecas e laboratório de informática macula 90% dessas escolas. Quanto aos laboratórios de ciências, menos de 1% dos estabelecimentos de ensino no campo dispõe de tal recurso (BRASIL, 2011, p. 25)

Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o analfabetismo é uma das principais causas da exclusão social dos jovens no Brasil (O ANALFABETISMO, 2012). Apesar de melhoras recentes, o último levantamento indica que, entre 2011 e 2012, o número de analfabetos de 15 anos ou mais de idade no Brasil passou de 12,9 milhões para 13,2 milhões de pessoas. Assim, a taxa de analfabetismo, que era de 8,6% em 2011, chegou a 8,7% em 2012 (IBGE).

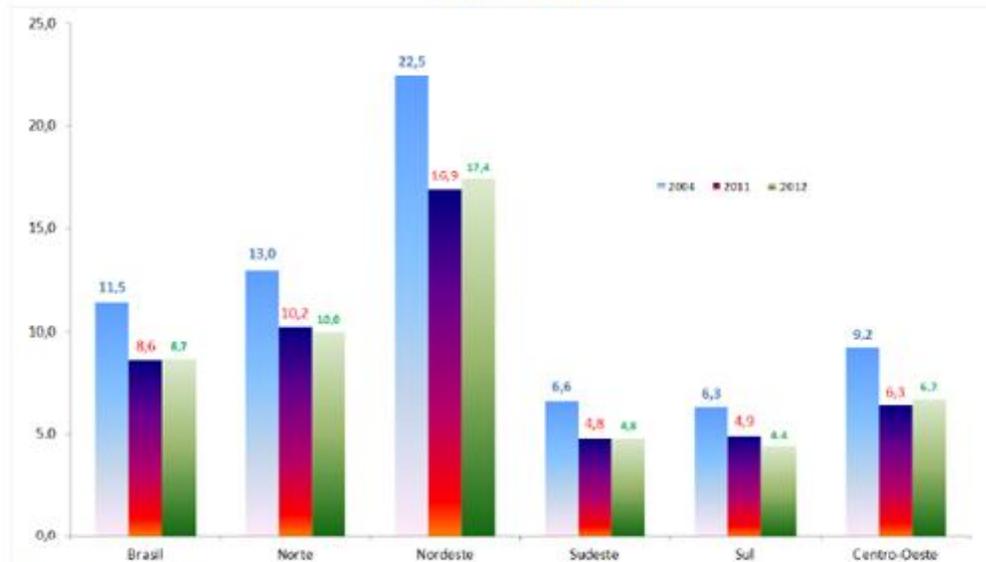
A tabela 6 mostra a incidência do analfabetismo no Brasil bem como em suas respectivas regiões, confirmando a impressão que tínhamos em relação às históricas desigualdades sociais.

O analfabetismo, fomentador de desigualdades sociais que, há muito, macula nossa história, ainda não foi domado pelas políticas públicas de incentivo à alfabetização nos diversos grupos sociais, que são atingidos pela falta de oportunidade de aprender as competências mínimas para inserção cidadã e qualificação para o trabalho.

Esse preocupante número de pessoas iletradas constitui um dos estratos sociais excluídos pela pior das iniquidades. Enquanto amargamos resultados ruins, alguns vizinhos, na América do Sul, que possuíam condição semelhante à brasileira, já mostraram êxito na luta contra o analfabetismo⁴³.

⁴³ Depois de Venezuela e Bolívia, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) declarou o Equador país livre de analfabetismo. Em dois anos, foram alfabetizadas cerca de 420 mil pessoas no país.

Tabela 6
TAXA DE ANALFABETISMO DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE
IDADE SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES
2004-2012



Fonte: IBGE, 2013.

No Brasil, além do histórico saldo de analfabetos que nos macula, a precariedade na educação nacional acaba por trazer novos analfabetos que constitui um entrave para o desenvolvimento social e humano.

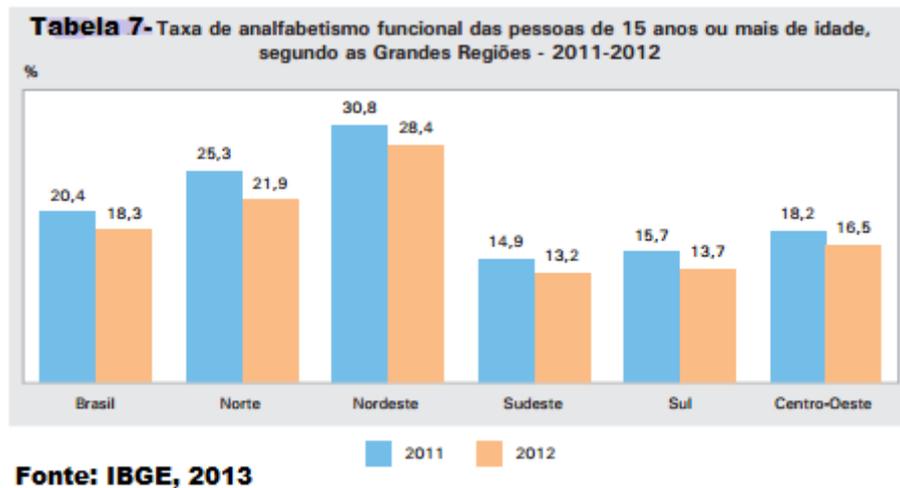
Voltando a tratar do aspecto qualitativo, o relatório de observação nº 4 revela que, das crianças de 6 a 9 anos que frequentaram a escola em 2005 e em 2009, 25,9% e 22,3%, respectivamente, não sabiam ler e escrever (CONAE, 2010).

A taxa de analfabetismo funcional⁴⁴, que é representada pela proporção de pessoas de 15 anos ou mais, de idade, com menos de quatro anos de estudo completos em relação ao total de pessoas de 15 anos ou mais, foi estimada em 18,3%. Apesar da queda dos analfabetos funcionais, já que em 2011 foi apurado 20,4%, tal proporção é altíssima. A tabela 7 traz informações acerca da taxa de analfabetismo em nível nacional e regional.

Já em 2012, foram contabilizados, dentre as pessoas de 15 anos ou mais de idade, 27,8 milhões de analfabetos funcionais. As Regiões Norte e Nordeste registraram os maiores percentuais de analfabetos funcionais, 21,9% e 28,4%, respectivamente. Nas Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, esse indicador foi de

⁴⁴ Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), analfabetismo funcional diz da possibilidade do indivíduo escrever seu próprio nome, ler frases de pouca complexidade e/ou familiares e executar operações matemáticas simples.

13,2%, 13,7% e 16,5%, nessa ordem. Em relação aos números de 2011, a Região Norte teve redução de 3,4 pontos percentuais (IBGE, 2013, p.54).



Não há dúvidas que os números referentes ao analfabetismo funcional no Brasil, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, são alarmantes. Principalmente ao constatarmos que quase um quinto dos brasileiros se enquadram no conceito de analfabeto funcional. As consequências desta deficiência são desastrosas para a sociedade brasileira, principalmente, quanto ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, conforme determina o artigo 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ao estabelecer os objetivos da educação.

Impossível esboçar qualquer melhoria no direito social em estudo sem que se direcionem políticas públicas aos profissionais da educação, que constituem uma importantíssima engrenagem nesse processo. A respeito do papel dos professores, temos a lição de Soares (2010, p. 53):

[...] para educar adequadamente um povo, é preciso que tenhamos professores em condições de realizar seu papel na relação ensino-aprendizagem e também na sociedade, rompendo com os limites estabelecidos em sala de aula e assumindo, efetivamente, a função de educador e agente político e social.

Os mais de 2 milhões de professores que atuam na Educação Básica estão concentrados nos ensinos fundamental, médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Tais profissionais foram marcados por um processo de desvalorização da sua função social e desqualificação de seu trabalho, traduzidos pelos baixos salários, pelo sucateamento dos cursos de licenciatura, muitas vezes fornecidos por

instituições privadas, as quais não têm preocupação com padrões mínimos de qualidade.

A situação, ora estudada, se agrava quando, a desvalorização profissional força os professores a se submeter a uma carga horária excessiva que resulta, inevitavelmente, na baixa qualidade dos serviços prestados

Apesar da regulamentação do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica, pela lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008, há estados e municípios que, ainda, não cumprem a referida lei, persistindo a marginalização salarial, bem como a desvalorização social por parte do Estado, da comunidade e, até, dos estudantes.

O resultando desse quadro leva a um esvaziamento profissional no campo da educação, já que tal carreira não tem atraído os jovens. Diante disso, a falta de profissionais na área da educação é latente, e muitas vezes os quadros profissionais acabam sendo preenchidos por servidores sem a devida qualificação ou com formação diversa da área requerida. A tabela 8 explicita tal debilidade:

Tabela 8 - Número e Escolaridade de Professores da Educação Básica nas Etapas e Modalidades de Ensino Brasil - 2009

Escolaridade	Nº de Professores	Escolaridade dos professores					
		Ensino		Ensino Médio		Ensino Superior	
		Fundamental	Normal/ Magistério	Ensino Médio	Com Licenciatura	Sem Licenciatura	Com e Sem Licenciatura (+ de um curso)
Nº de Professores	2.041.665	13.898	558.328	173.906	1.216.910	64.802	13.821
Educação Infantil	369.698	4.968	152.567	34.435	166.428	6.139	5.161
Ensino Fundamental	890.012	7.443	345.510	94.976	423.847	14.288	3.948
Ensino Médio	461.542	361	17.807	21.896	400.848	18.195	2.435
Educação Profissional	58.898	40	513	6.369	34.317	17.257	402
Ed. Jovens e Adultos	261.515	1.086	41.931	16.230	191.470	8.923	1.875

Notas:

- 1 - Professores são os indivíduos que estavam em efetiva regência de classe em 27/05/2009.
- 2 - Não inclui os professores de turmas de atividade complementar.
- 3 - Professores (ID) são contados uma única vez em cada Unidade da Federação, porém podem ser contados em mais de uma UF.
- 4 - Inclui professores de turmas do ensino fundamental de 8 e 9 anos.
- 5 - Inclui professores de turmas Multi e Correção de Fluxo do ensino fundamental de 8 e 9 anos.
- 6 - Ensino Médio Normal/Magistério: inclui os professores do Magistério Específico Indígena.
- 7 - Inclui professores de turmas de Ensino Médio, Ensino Médio Integrado e Ensino Médio Normal/Magistério.
- 8 - Inclui professores de turmas Concomitantes e Subsequentes.

Fonte: Brasil, 2011, p. 26

Analisando o ensino fundamental, que protagoniza nosso estudo, a tabela 8 mostra que, dos 890.012 professores que lecionam nesta fatia, menos da metade (apenas 423.847 professores) têm licenciatura para o exercício do magistério, o que acaba por influenciar negativamente o aspecto qualitativo das aulas.

As mais recentes políticas públicas voltadas para o ensino fundamental preocuparam-se em universalizar o acesso à escola sem cuidar do aspecto

qualitativo. A população, historicamente, marginalizada dos ambientes de ensino passou a frequentar os ambientes escolares desprovidos de estrutura adequada necessária para atingir padrões mínimos de qualidade: infraestrutura e docentes qualificados com aptidão para formar estudantes marginalizados.

A democratização do ensino, nesses termos, não foi capaz de apresentar resultados satisfatórios no resgate do “estoque” produzido pela dívida histórica acumulada pela tradição elitista do país (BRASIL, 2011, p. 21). Vejamos o que conclui o Relatório de Observação nº 4:

Apesar dos esforços recentes para direcionar as políticas educacionais para reduzir esta dívida com a educação da população, eles têm sido absolutamente insuficientes para tal. Ainda persistem dados alarmantes sobre analfabetismo, tanto o que há em “estoque”, como a população mais idosa, como na produção de analfabetos funcionais entre estudantes que frequentam salas de aula. Alarmante também é a persistência da distorção idade-série, o que significa dois ou mais anos de atraso na escolarização em relação à faixa etária adequada. Este fenômeno, produzido pelo ingresso tardio, repetências, evasões e reingressos, significa esforço sobressalente para o sistema educacional e sinal de ineficiência, fator de desmotivação e inadequação do estudante, além de atraso para sua vida e prejuízo para inserção no mundo do trabalho. (BRASIL, 2011, p. 21).

Os problemas da baixa escolaridade, bem como da falta de atendimento a padrões mínimos de qualidade na formação dos estudantes, tem relação com a forma de financiamento, distribuição de recursos, gestão educacional e escolar, professores, matrículas, desempenho estudantil e das escolas (BRASIL, 2011, p. 21). Apesar das melhoras apresentadas, as mesmas são insignificantes, se comparadas com o tamanho do desafio que o Brasil tem quanto ao oferecimento de uma educação qualitativa e universalizada.

Conforme já estudado no item 2.1, os recursos destinados à educação, em que pese os recentes incrementos, são insuficientes para que se ofereça uma educação de qualidade. Além da insuficiência de recursos, não custa lembrar que temos problemas relacionados ao emprego otimizado de recursos públicos, bem como, vivemos em um dos países que mais sofre com corrupção no mundo⁴⁵.

Um cruzamento de informações, feito pelo jornal Folha de São Paulo, entre os dados do Índice de Percepção de Corrupção Mundial e do Pisa, exame internacional que avalia estudantes de 15 e 16 anos em matemática, leitura e ciências, conclui que os países com melhores índices de educação tendem a ter

⁴⁵ Segundo a Transparência Internacional, órgão que elabora um ranking com as economias mais limpas do mundo, o Brasil, que ocupava em 2011 a 69ª posição, piorou sua colocação em 2012, passando para a 72ª colocação.

menores taxas de corrupção (RIGHETTI, 2013). Observe que a educação, que tem o poder de libertar o indivíduo da ignorância habilitando-o, dentre outras faculdades, para o exercício da sua cidadania (que enfraquece a corrupção), acaba sendo vitimizada pela corrupção, criando assim um ciclo deletério para o ser humano.

Em entrevista à revista *Veja*, o deputado Raul Henry (2013, p. 25), a tratar da eficiência na aplicação dos recursos destinados à educação, argumentou que, segundo a Controladoria-Geral da União, em 2012, “17% dos recursos destinados ao Fundeb foram descontados na boca do caixa, em dinheiro vivo. É um indício fortíssimo de desvio”.

Acerca da observação acima, faz-se oportuna o acórdão emitido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo ao julgar o Agravo de Instrumento nº 0103057-83.2013.8.26.0000. O órgão *ad quem* confirmou a condenação por improbidade administrativa do Prefeito que, valendo-se dos recursos do FUNDEB, adquiriu veículo para uso em finalidades diversas das previstas em lei (São Paulo, 2013)

A União, com o fim de estabelecer parâmetros qualitativos e metas a serem alcançadas pelos órgãos ligados à educação, criou o IDEB que é calculado a cada dois anos desde 2005. Em 2021, a meta brasileira estipulada é 6,0, que é a média de países desenvolvidos em um índice similar, o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos).

Como já indicado anteriormente, as avaliações têm indicado uma crescente no desempenho dos alunos, em boa parte, devido ao incremento financeiro proporcionado pelo FUNDEB. Apesar das amostras de evolução, tal mudança é muito tímida, desde que as avaliações se iniciaram. Tal circunstância preocupa, já que, ainda, temos uma grande distância a percorrer. A atual média brasileira do IDEB, considerando as notas do Ensino Fundamental e Ensino Médio, é de 4,6, indicando que a qualidade do ensino é realmente um desafio a ser enfrentado, principalmente na rede pública. Entre 2005 e 2009, o crescimento no indicador atingiu, no máximo, 1,0 ponto nos anos iniciais do ensino fundamental. Já no ensino médio, a melhora no desempenho foi irrisória, não chegando a 0,5 no período (BRASIL, 2011, p. 27). A tabela 9 indica os resultados apresentados, bem com as metas nos anos de 2005, 2007 e 2009:

Tabela 9 - IDEB – Resultados e Metas – Brasil – 2005, 2007, 2009

	Ensino Fundamental				Ensino Médio	
	Anos Iniciais		Anos Finais		IDEB calculado	Meta
	IDEB calculado	Meta	IDEB calculado	Meta		
2005	3,8	-	3,5	-	3,4	
2007	4,2	3,6	3,8	3,5	3,5	3,4
2009	4,6	4,2	4,0	3,7	3,6	3,5

Fonte: BRASIL, 2011, p. 27

Conforme informações trazidas pela tabela 9, observamos que o ritmo de melhora na qualidade da escolarização é lento, fazendo-se urgente viabilizar formas de acelerar os indicadores. A escola pública, única saída para a maioria da população de baixa renda, “apresenta, desde então, pouca qualidade no ensino e fraco desempenho, produzindo um contingente de estudantes iletrados e desinformados” (BRASIL, 2011, p. 16).

Apesar de termos alcançado as metas estabelecidas, tais objetivos estão muito distantes da nota 6,0, que seria condizente com média de países mais desenvolvidos na área da educação.

No tópico 2.2 explanamos acerca das políticas públicas voltadas para o aumento de tempo de escolarização no ensino médio, bem como para o ingresso mais cedo no ensino obrigatório. Vejamos em que estágio de eficiência se encontram tais políticas públicas.

Considerando a população de 15 anos ou mais, a média nacional de anos de estudo é de 7,5 anos. Tomando os dados a partir dos grupos populacionais, dos brancos e dos que moram na região sudeste, temos a maior média do Brasil: entre 8,2 e 8,4 anos de estudo. Os menos escolarizados, na outra ponta, estão no campo, onde não chegam a completar a primeira etapa do ensino fundamental, e na região nordeste, com média de 6,3 anos de estudo (BRASIL, 2011, p. 29). A tabela 10 traz alguns dados a respeito.

O gráfico denuncia o lento e mal distribuído aumento na escolarização da população de 15 anos ou mais de idade. O quadro mostra que, entre os anos de 2005 e 2009, a média nacional de estudo teve um incremento de apenas meio ano. Salta aos olhos a manutenção da disparidade entre certos grupos com preponderância entre brancos e negros ou pardos, como, também, entre a população urbana e rural. Verificamos uma melhora linear entre as referidas classes, indicando que não houve um processo de recuperação das classes desfavorecidas.

Tabela 10 Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade, por sexo, cor e situação do domicílio – Brasil e Grandes Regiões – 1995, 2001 e 2005 a 2009

		Ano							
		1995	2001		2005	2006	2007	2008	2009
Grandes Regiões									
Brasil	Total	5,5	6,4		7,0	7,2	7,3	7,4	7,5
	Norte	5,5	6,3		6,4	6,6	6,8	7,0	7,1
	Nordeste	4,1	4,9		5,6	5,8	6,0	6,2	6,3
	Sudeste	6,2	7,1		7,7	7,9	7,9	8,1	8,2
	Sul	5,9	6,8		7,4	7,6	7,6	7,8	7,9
	Centro-Oeste	5,7	6,5		7,2	7,4	7,5	7,7	7,9
Sexo									
Brasil	Total	5,5	6,4		7,0	7,2	7,3	7,4	7,5
	Homens	5,4	6,2		6,8	7,0	7,1	7,3	7,4
	Mulheres	5,6	6,5		7,1	7,3	7,4	7,6	7,7
Cor									
Brasil	Total	5,5	6,4		7,0	7,2	7,3	7,4	7,5
	Branca	6,4	7,3		7,8	8,0	8,1	8,3	8,4
	Preta ou parda	4,3	5,2		6,0	6,2	6,3	6,6	6,7
Situação do Domicílio									
Brasil	Total	5,5	6,4		7,0	7,2	7,3	7,4	7,5
	Urbana	6,1	6,9		7,5	7,7	7,8	7,9	8,0
	Rural	2,9	3,4		4,2	4,3	4,5	4,6	4,8

* Exclusiva a população rural da região Norte.

** Inclusiva a população rural da região Norte.

Fonte: IBGE, 2009

Promover de forma universal e qualitativa o aumento do nível de escolaridade dos brasileiros requer transformações estruturais profundas. Uma delas seria o aumento significativo de recursos públicos direcionados à educação, bem como a ampliação do controle social sobre a destinação dos recursos. Embasando tal apelo, temos a lição de Bárbara Freitag (1980, p. 62), para quem “a política educacional de maior relevância não se encontra nos textos de lei (pertencente à sociedade política), mas se realiza efetivamente na sociedade civil, onde adquire uma dinâmica própria”.

Outro passo importante diz respeito à regulamentação do regime de colaboração, entre os entes federados, prevista na Constituição Federal de 1988, que, ainda, aguarda regulamentação no Congresso Nacional.

Precisamos buscar um modelo de ensino com qualidade na formação escolar da população, em que todas as crianças e adolescentes tenham acesso à escola, bem como, não desperdicem tempo com repetências, não abandonem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendam (BRASIL, 2011, p. 26)

Ante tantas afrontas ao direito social à educação, urge-se uma profunda mudança de paradigma no trato deste bem tão importante, que, salvo raras

exceções, não tem merecido a atenção devida. Tal apelo é corroborado pelo Relatório de Observação nº 4:

A situação da escolarização evidencia que a escola atual, com suas metodologias pedagógicas, gestão, corpo docente, currículos poucos flexíveis, e resultados insatisfatórios, não tem condições de atender à demanda do desenvolvimento sem uma ruptura em diferentes dimensões (BRASIL, 2011, p. 15).

Enquanto perdura essa realidade que subdesenvolve o ser humano, fadando-o a uma vida medíocre e submissa, a escola acaba por sucumbir a um ciclo vicioso que eterniza o sistema vigente, no qual uma minoria instruída explora a maioria intelectualmente escravizada. Nesse sentido, a escola, que deveria libertar, dar autonomia e construir o indivíduo, dá lugar a uma escola que colabora com a manutenção do ciclo mantendo a relação entre dominantes e dominados.

Nesse sentido, destacamos a lição de Saviani:

A “inclusão excludente” por sua vez manifesta-se no terreno educativo como face pedagógica da exclusão excludente. Aqui a estratégia consiste em incluir estudantes no sistema escolar em cursos de diferentes níveis e modalidades sem padrões de qualidade exigidos para o ingresso no mercado de trabalho. Essa forma de inclusão melhora as estatísticas educacionais porque permite apresentar números de ampliação do atendimento escolar se aproximando da realização de metas como a universalização do acesso ao ensino fundamental. No entanto, para atingir essas metas quantitativas, a política educacional lança mão de mecanismos como a divisão do ensino em ciclos, a progressão continuada, as classes de aceleração que permitem às crianças e aos jovens permanecer um número maior de anos na escola, sem o correspondente efeito da aprendizagem efetiva. Com isso, embora incluídas no sistema escolar, essas crianças e esses jovens permanecem excluídos do mercado de trabalho e da participação ativa na vida da sociedade. Consuma-se, desse modo, a “inclusão excludente” (2010, p.442).

Entre os mais pobres, a escola pública, constitui-se, muitas vezes, como o único braço do estado a alcançar tais pessoas. Assim, por razões sociais e econômicas, as classes marginalizadas ficam a mercê das políticas públicas promovidas pelo Estado.

Como já dito, uma mudança no volume financeiro a ser investido em educação e a adoção de políticas públicas exitosas são elementos essenciais para que possamos dar um salto qualitativo, que indique uma administração eficiente dos recursos públicos, que será estudada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLVIDAS PARA A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

3.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No capítulo anterior estudamos as políticas públicas voltadas para a educação fundamental, sendo verificada, muitas vezes, a ocorrência de resultados negativos decorrentes da ineficiência da Administração Pública. O Estado constitui-se em um artifício criado para servir ao homem e não para sua dominação (WÜLFING, 2005). Tal premissa implica no dever de a República Federativa do Brasil oferecer, em benefício da sociedade brasileira, um serviço público de qualidade orientado pelos valores dos princípios constitucionais, entre estes, o princípio da eficiência.

Assim, o Estado, enquanto executor dos interesses sociais, deve atuar de forma a atender suas demandas particulares e da sociedade, conforme ensina Hely Lopes Meirelles (1997, p. 294) ao conceituar serviço público:

O conceito de serviço público não é uniforme na doutrina, que ora nos oferece uma noção orgânica, só considerando como tal o que é prestado pelos órgãos públicos; ora nos apresenta uma conceituação formal, tendente a identificá-lo por características extrínsecas; ora nos expõe um conceito material, visando a defini-lo por seu objeto.

Realmente, o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade em cada momento histórico, como acentuam os modernos publicistas. Eis o nosso conceito: serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

A eficiência não constitui um *plus* administrativo, mas uma característica intrínseca do Estado. Apesar de tal princípio não ter sido contemplado, pelo legislador constituinte originário, entre os descritos no artigo 37, a doutrina já reconhecia a eficiência como princípio orientador das atividades públicas. Nesse sentido temos a lição de Hely Lopes Meirelles, que, mesmo antes da Emenda Constitucional 19/98, já reconhecia a eficiência como disciplinador da Administração Pública:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao dever de 'boa administração' da doutrina italiana [...]. (1997, p. 90)

Assim, apesar da, já mencionada, ausência de previsão expressa no Texto Magno de 1988, o princípio da eficiência já regia a Administração Pública. Note-se que o artigo 74, inciso II, da Carta Magna, originariamente, elegia a eficiência como critério apto a comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (BRASIL, 1988). A jurisprudência, também, reconhecia o dever de observação à eficiência conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça proferida em 1996:

A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const., art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. (BRASIL, 1996, p. 65)

Apesar do que preceitua o §2º do artigo 5º da Constituição de 1988⁴⁶, o qual elevava a eficiência ao patamar de princípio constitucional, o legislador constituinte derivado reformador, entendeu por bem elencá-lo expressamente no *caput* do artigo 37 da Magna Carta⁴⁷, por ocasião da Emenda Constitucional 19/98.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 62-63): “a eficiência sempre foi considerada princípio aplicável aos serviços públicos. (...) A inclusão, contudo não mudou o sentido que a doutrina sempre emprestou ao princípio.” Acerca da mudança trazida pela referida Emenda, manifesta-se Celso Antonio Bandeira de Melo (2006, pp. 117-118):

[...] quanto ao princípio da eficiência não há nada a dizer sobre ele, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil

⁴⁶ Artigo 5º, §2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (BRASIL, 1988).

⁴⁷ Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (BRASIL, 1988):

controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37, ou o extravasamento dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca da eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no direito italiano: 'o princípio da boa administração. o

Lucia Valle Figueiredo (2001, p. 62-63), também, classifica como redundante a alteração constitucional em estudo:

É de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência em seus cometimentos.

[...]

Tais mudanças, na verdade, redundaram em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas para tentar compreender figuras emprestadas, sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito brasileiro.

Verificamos, assim, que parte entendeu como irrelevante a previsão expressa do princípio da eficiência, sustentando ser a mesma redundante, pois, como já dito, o artigo 5º, §2º, o incluía na Constituição.

Oportuno lembrar que a previsão expressa do princípio em estudo foi propelida pelo cenário econômico-político mundial que, influenciado pelas ideias neoliberais, reivindicava um Estado enxuto e eficiente, nos moldes da desestatização que se dava na época. Além disso, a reforma administrativa, protagonizada pela Emenda Constitucional 19/98, foi uma resposta aos apelos pela desburocratização do serviço público brasileiro.

Apesar de reconhecermos a redundância jurídica da previsão expressa do princípio estudado, não podemos deixar de destacar que a inserção do mesmo no caput do art. 37 trouxe maior visibilidade, a qual majorou a persecução da eficiência pela Administração Pública em seus atos, bem como em relação ao próprio papel do Estado. A respeito da alocação constitucional do princípio da eficiência, temos as considerações de Alexandre de Moraes (2005, p.112):

Lembremo-nos de que o princípio da eficiência como norma constitucional, apresenta-se como o contexto necessário para todas as leis, atos normativos, e condutas positivas ou omissivas do Poder Público, e serve de fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração contrária a sua plena e total aplicabilidade.

[...]

Importante salientar que a proclamação constitucional do princípio da eficiência pretende solucionar, principalmente, o clássico defeito da Administração Pública na prestação dos serviços públicos e do Poder Judiciário em analisar a eficiência da Administração.

Faz-se oportuno trazer a lição de José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 25) que elucida a diferenciação entre eficiência, eficácia e efetividade:

[...] a eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a idéia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.

A esse respeito, ainda, temos a esclarecedora lição de Idalberto Chiavenato (1993, p. 238):

Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz, muito embora a eficácia fosse bem melhor quando acompanhada da eficiência. Pode também não ser nem eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto pontua que o princípio da eficiência tem sua origem na teoria da administração pública gerencial, a partir da qual se passou a reconhecer que não era suficiente praticar atos objetivando resultados juridicamente esperados, o que atenderia apenas ao conceito clássico de eficácia. Além dessa perspectiva, exigiu-se que tais atos fossem praticados de forma a atingir o melhor atendimento, possível, das finalidades previstas em lei (2007, p. 310).

O princípio da eficiência impele, à Administração Pública, uma atuação precisa e rápida com a finalidade de produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. A eficiência contrapõe-se à lentidão, ao descaso, à negligência e à omissão (MEDAUR, 2007, p. 127). Além desta perspectiva, o mandamento ora estudado, ainda, traz em seu bojo o dever de boa administração, que exige dos agentes públicos uma postura proativa e otimizada. Conhecido entre os italianos como “‘dever de boa administração’, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública, direta e indireta, a obrigação de realizar suas atribuições com *rapidez, perfeição e rendimento* [...]”. (GASPARINI, 2003, p. 20)

Tal princípio se apresenta como mandamento formal de legitimação, tanto dos sentidos de justiça como de segurança, cuja verificação prática demandará a inquirição do conteúdo a ser associado. Devido a esta combinação, mais do que um princípio programático ou de orientação, a eficiência implica em um dever do agente estatal (BELTRÃO, 2009, p. 35).

Tal mandamento não pode ter sua abrangência reduzida a questões econômicas que impelem a otimização do emprego de recursos ou o lucro. Muito além deste viés, o princípio da eficiência demanda “resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade” (GASPARINI, 2003, p. 20). Mais do que um fundamento de ordem econômica, o instituto da eficiência se apresenta como um norte a orientar toda a atividade pública.

Maria Sylvania Di Pietro (2004, p. 83) sustenta que tal mandamento exerce influência, tanto no modo de atuação do agente público, exigindo o melhor desempenho possível de suas atribuições no intuito de alcançar os melhores resultados, como no modo de organizar, estruturar e disciplinar da Administração Pública, quem, também, deve caminhar no sentido de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público

Faz-se oportuno transcrever a lição de Alexandre de Moraes, que, de forma abrangente traz as perspectivas do princípio da eficiência ao conceituá-lo (1999, p. 294):

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Dessa forma, ao gerenciar a execução e o planejamento das medidas necessárias a satisfazer os interesses públicos, os atos da administração pública devem ser pautados pela ponderação entre o custo e o benefício, ainda que resulte na “relação entre um produto útil e aquele teoricamente possível com os meios empregados”. (MOREIRA NETO, 2005, p. 106)

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000, p. 84) compreende a eficiência como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade. Na

ação administrativa pública o princípio da eficiência se apresenta como um atributo técnico da administração, com uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados; já na concepção jurídica, que também pode ser cobrada, o instituto impele a boa administração dos interesses públicos.

O modelo administrativo inspirado nos paradigmas econômicos dá lugar a uma nova administração voltada para a realização dos anseios constitucionais. Moreira Neto (2007, p. 179) sustenta que tal superação é, seguramente, o grande salto de qualidade da Política e do Direito contemporâneo no que concerne à concreta satisfação dos interesses da sociedade cometidos ao Estado, entendida, essa contingência do princípio da eficiência, como uma necessária e inafastável implicação da transformação em curso do Estado moderno (o Estado de Direito) para o Estado pós-moderno (o Estado Democrático de Direito).

As atividades da Administração Pública, para que atendam aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, entre outros, encontram-se dependentes de processos burocráticos sem os quais, os atos estatais encontrar-se-iam vulneráveis a ilegalidades diversas. Porém, a normatização necessária, não pode se transformar em uma complexa cadeia de atos e procedimentos desnecessários, infundados e infrutíferos, pois é a partir daí que são violados os valores trazidos pelo princípio da eficiência. As atividades administrativas precisam ser revistas sob a perspectiva da eficiência, pois formalidades prescindíveis precisam dar lugar à simplicidade e rapidez no atendimento das demandas públicas. Conforme ensina Antônio Carlos Cintra do Amaral, valendo-se dos ensinamentos de Trabucchi, o princípio da eficiência, “refere-se à noção de obrigações de meios. Ao dizer-se que o agente administrativo deve ser eficiente está-se dizendo que ele deve agir, como diz Trabucchi, com a ‘diligência do bom pai de família’”. (2002, p. 6)

A mudança de paradigma na forma de condução da máquina pública é explanada por Irapuã Beltrão (2009, p. 32):

Esta administração de resultados impõe ao Estado Democrático de Direito não o mero cumprimento da legalidade, da moralidade e dos preceitos da economicidade na execução das suas tarefas, mas igualmente a exigência de satisfação dos administrados com as suas atividades, tanto na medida de uma adequada prestação como também de execução com os melhores proveitos a partir dos menores custos econômicos ou das liberdades restringidas.

A realização do interesse público, finalidade máxima das atividades estatais, deve ser almejada, a partir dos influxos da eficiência, pela Administração, não só enquanto estrutura pública, mas, também, na atuação de cada servidor.

O atendimento pleno ao princípio em estudo pela Administração pode ser otimizado pela participação do cidadão que, no uso das ferramentas constitucionais, tem o poder/dever de colaborar com a gestão da coisa pública. Vejamos os mecanismos disponíveis:

Art.37. [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1988)

Podemos, ainda, mencionar os parágrafos 2º do artigo 39 e 4º do art. 41 da Constituição Federal de 1988, alterados pela Emenda Constitucional 19/98, os quais, também, majoram a eficácia do princípio da eficiência. Vejamos:

Art. 39. [...]

§ 2º. A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Art. 41. [...]

§ 4º. Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (BRASIL, 1988)

O princípio da eficiência, harmonizado aos demais mandamentos constitucionais do sistema jurídico, conduzirá as atividades administrativas a uma atuação eficiente e controlada. Vladimir da Rocha França, discorrendo sobre tal consonância, sustenta que “a eficiência, quando interpretada em conjunto com os demais princípios jurídicos (especialmente os da moralidade e o da proporcionalidade), pode orientar a aferição da juridicidade da ação administrativa”. (2000, p. 17) Acerca das consequências, caso se privilegie a eficiência desconsiderando outros princípios, Gabardo (2002, p. 97) ensina que:

Quando se entende que a eficiência deve abranger a análise dos meios e dos resultados, não significa que somente devem ser considerados a celeridade, prestabilidade, a racionalidade e a economicidade, ou quaisquer dos critérios metajurídicos propostos pela doutrina especializada. A sua natureza abrangente manifesta-se claramente quando se considera que não

pode ser eficiente um ato que afronte outro princípio, devido à possibilidade de anulação do mesmo.

O princípio da eficiência não atua como mitigador ou ponderador do princípio da legalidade, mas o contamina de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados –, e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata. (ARAGÃO, 2006, p. 4) Assim, todo o sistema jurídico deve se portar de forma equilibrada com a aplicação das regras e valores em consonância com as finalidades constitucionais. Não se admite a aplicação cega das normas, que geram mais resultados, sob o argumento de que se está obedecendo ao princípio da legalidade. A ponderação conjunta dos princípios não permite tal ocorrência. Nesse sentido transcrevemos a lição de Manganaro:

Na Administração de resultado, o Princípio da Legalidade implica na indefectível aplicação das normas que geram bons resultados; mas também implica na impossibilidade de aplicar normas que geram maus resultados. [...] O Princípio da Legalidade relacionado com o resultado impõe, sobretudo, que o bem seja reivindicado no plano substancial: tal legalidade exclui 'a operatividade de previsões irrelevantes em relação ao resultado administrativo'. "(apud, ARAGÃO, 2006, p. 4)

Dessa forma, o princípio da eficiência impede uma dinâmica legal inconsequente e injusta que dê suporte a uma aplicação normativa automática. Neste contexto, as normas jurídicas se submetem a um critério de justiça aferido “não apenas em virtude da higidez do seu procedimento criador, como da sua aptidão para atender aos objetivos da política pública, além da sua capacidade de resolver os males que esta pretende combater”. (MORAND *apud*, ARAGAO, 2006, p. 4)

Não é demais mencionar, ainda, que, assim como o princípio da eficiência pondera o da legalidade e os demais, a eficiência administrativa, consonante com a ordem jurídica, precisa respeitar os demais princípios. Assim, por mais eficiente e em conformidade com o interesse público, que um ato seja; se o mesmo não atender aos demais princípios, sobretudo os da administração pública, incorrerá em ilegalidade.

Enquanto na administração privada, a eficiência na busca pelo lucro requer agilidade e prescinde da observância ao interesse público e aos procedimentos legais burocráticos; na administração pública os valores são outros, uma vez que a

finalidade lucrativa dá lugar ao interesse público traduzido nos princípios regentes. Nesse sentido, faz-se oportuna a lição de Ubirajara Custódio Filho:

Isto porque é preciso esclarecer que a eficiência na Administração Pública não segue a mesma lógica da eficiência na Administração Privada. Nesta predomina o interesse particular do empresário, a busca do maior lucro, da máxima agilidade e da melhor relação custo-benefício, sem preocupações com o bem-estar coletivo; enquanto na Administração Pública o primado da estrita legalidade e do interesse público torna obrigatórios certos procedimentos e padrões de conduta, inafastáveis ainda que invoque a própria eficiência como pretexto. (CUSTÓDIO FILHO, p. 216, 1999)

Corroborando tal entendimento, Jessé Torres Pereira Júnior (1999, p. 44) destaca as incumbências do Estado enquanto promotor do bem comum, da dignidade da pessoa humana e da paz social:

Ocorre que, na empresa privada, a eficiência é instrumento para a perseguição do lucro, o que é legítimo. Na Administração, a axiologia é outra. O lucro não é o valor justificador das funções públicas. Cabe ao Estado promover o bem comum, a dignidade da pessoa humana, a paz social, o que já se deduz do Preâmbulo da Constituição de 1988.

Dessa forma, não há que se falar em eficiência sem que tal princípio não esteja harmonizado com os demais, sendo esta consonância, um imperativo do Estado Democrático de Direito. Nesta toada, o princípio da proporcionalidade orienta as ações da Administração Pública que deve ponderar acerca dos valores em jogo, caminhando para uma conclusão que aconchegue todos os princípios. Uma eventual mitigação de um princípio em benefício de outro, não faz daquele um mandamento diminuto, pois tal sopesamento apresenta variações conforme o caso concreto.

Lúcio Lannotta ensina que o princípio da eficiência guarda íntima relação com o da proporcionalidade, o qual, por meio dos seus elementos (necessidade e adequação) não permitiria a subsistência de um ato oneroso e ineficiente para a Administração Pública. Vejamos o ensinamento do referido jurista que subsidiou a obra de Aragão (2006, p. 4):

O Princípio da Eficiência se vê ainda mais reforçado pelo conflito positivo que possui com o Princípio da Proporcionalidade, já que também por força deste, em seus elementos "adequação" e "necessidade", não se poderia impor a adoção de meio (normalmente uma interpretação) inadequado ou desnecessariamente oneroso ao atingimento das finalidades legais, pelo simples apego a uma legalidade formal, impondo-se uma legalidade material, cujo substrato encontrar-se-ia na eficiente e menos onerosa possível realização dos objetivos constitucionais que estiverem em jogo.

O princípio da razoabilidade também guarda estreita relação o da eficiência, uma vez que a razoabilidade se preocupa com a relação lógica entre o meio utilizado pelo administrador e os fins almejados. Coexiste, ainda, com o mandamento estudado, o corolário da moralidade, uma vez que a malícia, a imprudência e a astúcia contaminam o ato administrativo acabando por corromper também a sua respectiva eficiência. Acerca desse laço da eficiência com a razoabilidade e a moralidade, Sandra Pires Barbosa assim ensina:

Convém ressaltar, finalmente, que o princípio da eficiência, além de extremamente vinculado ao princípio da legalidade, como destacado, está intrinsecamente relacionado também aos princípios da razoabilidade e da moralidade. Ao da razoabilidade porque o administrador deverá adotar critérios razoáveis por ocasião de sua atividade discricionária, evitando, dessa forma, cometer abusos; ao da moralidade porque a imoralidade administrativa é, em si, um ato que representa ineficiência grosseira. (BARBOSA, 2001. pp. 206-207)

Faz-se mister, no estudo do princípio da eficiência, trazer a lição de Goldsmith e Velloso, que concebem tal princípio como um farol em direção do qual deve a Administração Pública caminhar. Para os autores, o “princípio da eficiência pode ser enxergado como um vetor, um princípio que aponta em determinada direção, que conduz a sociedade a uma busca pelo aprimoramento” (2006, p. 192).

Dessa forma toda a atuação administrativa deve ser orientada para a obtenção dos melhores resultados (eficientes). O serviço público, na busca pela maior eficiência, “deve passar também por uma redefinição dos mecanismos de controle convencionais, voltados para o controle de processos, burocratizado e ineficaz, redirecionando-os para a avaliação de resultados. (COSTA, 2006, p. 60)

Assim, a Administração Pública deve ter sua atuação orientada pela carga valorativa dos princípios, sejam eles expressos ou não. Tanto em seu viés orgânico, como em sua perspectiva humana - representada por seus servidores - há que se obedecer ao princípio da eficiência.

A promoção do direito social à educação fundamental, em consonância com o princípio da eficiência, deve atender ao padrões mínimos de qualidade sob pena de a atividade administrativa estar incorrendo em inconstitucionalidade ou ilegalidade. Esse assunto será objeto de estudo no próximo item.

3.2 A NECESSÁRIA CONCRETIZAÇÃO QUALITATIVA DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

O princípio da eficiência, estudado no tópico anterior, exige da Administração Pública uma atuação orientada para os melhores resultados possíveis, fazendo uma utilização otimizada dos recursos públicos. Dessa forma, a prestação do direito social à educação exige que o Estado o ofereça satisfazendo aos requisitos qualitativos sob pena de tal direito, tão essencial ao desenvolvimento humano e do Estado, se reduza à precária habilidade de ler e escrever.

Tamanha a importância da educação, que a Carta de 1988 reservou a seção I, do Capítulo III (DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO) para traçar as balizas que norteariam o Estado brasileiro quanto ao direito social em estudo. O artigo 205 estabelece que:

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. (BRASIL, 1988)

Ao estabelecer que a educação visa a atender “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho”, tais objetivos, inevitavelmente, traz em seu bojo a necessidade de o Poder Público prover tal direito de forma eficiente e qualitativa sob pena de se esvaziar o referido imperativo constitucional. Apesar dessa nítida conclusão, o constituinte originário optou por reforçar a necessária qualidade da educação no artigo 206, VII (Brasil, 1988): “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade”.

A qualidade da educação também é regulamentada na lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei n. 9.394/96) que estabelece:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

IX - garantia de padrão de qualidade;

[...]

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (Brasil, 1996)

Não há dúvida de que a educação deva ser proporcionada atendendo a padrões mínimos de qualidade sob pena de reduzir a Constituição à uma carta de intenções. Somente uma educação de qualidade pode desenvolver o indivíduo plenamente, preparando-o para atingir os objetivos descritos no artigo 205 caput de nossa Carta Magna. Mas, apesar da imperatividade constitucional e da aplicabilidade imediata dos direitos sociais, “generalizar o acesso a uma educação básica de qualidade continua a ser um dos grandes desafios dos finais do século XX” (DELORS, 1998, p. 115).

Conforme estudamos no Capítulo II, uma minoria tem acesso à educação de boa qualidade, em estabelecimentos privados na maior parte das vezes, mas “qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio” (GENTILI, 1995, p. 177).

A respeito da necessidade de uma educação capaz de emancipar o sujeito viabilizando uma base intelectual que o habilite para a construção do conhecimento, vejamos a lição de Delors (1998, p. 18):

É que, se é verdade que cada um deve utilizar todas as possibilidades de aprender e de se aperfeiçoar, não é menos verdade que para estar apto a utilizar, corretamente, estas potencialidades, o indivíduo deve estar na posse de todos os elementos de uma educação básica de qualidade. Mais, é desejável que a escola lhe transmita ainda mais o gosto e prazer de aprender, a capacidade de ainda mais aprender a aprender, a curiosidade intelectual. Podemos, até, imaginar uma sociedade em que cada um seja, alternadamente, professor e aluno.

Um aluno que não dispõe, na escola, de elementos que o favoreça atingir um mínimo qualitativo tem comprometida toda a sua existência, não havendo autonomia, liberdade, condições para cidadania efetiva, qualificação para o trabalho, e demais faculdades a serem dilatadas pela educação. Nesse sentido manifestou-se o Ministério da Educação e Cultura, por meio da Resolução nº 7 (BRASIL, 2010):

Art. 5º O direito à educação, entendido como um direito inalienável do ser humano, constitui o fundamento maior destas Diretrizes. A educação, ao proporcionar o desenvolvimento do potencial humano, permite o exercício dos direitos civis, políticos, sociais e do direito à diferença, sendo ela mesma também um direito social, e possibilita a formação cidadã e o usufruto dos bens sociais e culturais.

§ 1º O Ensino Fundamental deve comprometer-se com uma educação com qualidade social, igualmente entendida como direito humano.

O termo qualidade é polissêmico, comportando diversos sentidos a partir de diversas interpretações possíveis em virtude dos valores, experiências, posição social e demais circunstâncias pessoais do sujeito. A extensão do termo “padrão de

qualidade”, exigido no artigo 206, VII da Constituição, não tem regulamentação legislativa fazendo-se necessário se socorrer às lições doutrinárias e jurisprudenciais.

Para a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO), a educação de qualidade consiste em:

un concepto dinámico que tiene que adaptarse permanentemente a un mundo cuyas sociedades experimentan hondas transformaciones sociales y económicas. Es cada vez más importante estimular la capacidad de previsión y anticipación. Ya no basta con los antiguos criterios de calidad. A pesar de las diferencias de contexto, existen muchos elementos comunes en La búsqueda de una educación de calidad que debería habilitar a todos, mujeres y hombres, para participar plenamente en la vida comunitaria y para ser también ciudadanos del mundo. (UNESCO, 2001, p.1)

Raquel Cristina Ferraroni Sanches, ao tratar da qualidade na educação, alerta que (2011, p. 51):

é preciso que se remeta à capacidade de gestão do sistema de ensino para que se alcance a real amplitude semântica da palavra. Em se tratando de educação, a compreensão do termo qualidade não se dá num processo linear, facilmente adaptável; preciso que seja marcado por profundas reflexões.

De forma mais objetiva se manifesta Jacques Delors, sustentando a necessidade de haver um sistema educativo que contemple, além de educadores e professores bem formados, meios necessários a uma educação de qualidade: “livros, modernos meios de comunicação, ambiente cultural e econômico da escola...”. O autor, ainda, ressalta a necessidade de se disponibilizar tais meios, “em quantidade e em qualidade, quer clássicos — como os livros — quer modernos — como as tecnologias de informação”, procurando provocar a participação ativa dos alunos (DELORS, 1998, p. 25).

Apresentar em parâmetros objetivos os elementos que constroem uma educação de qualidade não constitui uma tarefa fácil. Apesar da espinhosidade do assunto, José Marcelino Rezende Pinto (2006) estabelece os seguintes parâmetros a serem considerados por ocasião de deliberação acerca da existência ou não de um padrão de qualidade:

- Tamanho: considera-se que as escolas não devem nem ser muito grandes (o que dificulta as práticas de socialização e aumenta a indisciplina), mas, ao mesmo tempo, devem ter um número de alunos que permita à maioria dos professores lecionar em apenas uma escola;
- Instalações: assegurando-se salas ambientes (bibliotecas, laboratórios, etc.), espaços de alimentação, lazer e de prática desportiva, com dotação orçamentária para uma manutenção adequada;

- Recursos didáticos em qualidade e quantidade, aqui incluídas as tecnologias de comunicação e informação, garantidos os recursos para a manutenção dos equipamentos;
- Razão alunos/turma que garanta uma relação mais próxima entre os professores e seus alunos;
- Remuneração do pessoal: assegurar um piso salarial nacionalmente unificado, associado ao grau de formação dos trabalhadores da educação e um plano de ascensão na carreira que estimule a permanência na profissão;
- Formação: dotação anual de recursos financeiros para a formação continuada de todos os profissionais da escola;
- Jornada de trabalho: definição de jornada semanal de 40 horas, com 20% da mesma, no caso do professores destinados a atividades de planejamento, avaliação e reuniões com os pais, cumpridas nas escolas. No caso das creches (0 a 3 anos), optou-se pela jornada padrão de 30 horas semanais para os professores, também com 20% para atividades complementares;
- Jornada do aluno: fixação de uma jornada mínima de 10 horas/dia, no caso das creches (cuja média nacional já é superior a 8 horas/dia) e de 5 horas/dia, nas demais etapas (cuja média nacional é um pouco acima de 4 horas/dia);
- Projetos especiais da escola: garantia de um repasse mínimo de recursos para que as escolas possam desenvolver atividades próprias previstas em seu projeto pedagógico;
- Gestão democrática: entende-se que a gestão democrática envolve uma série de aspectos que não possuem, necessariamente, um impacto monetário no custo aluno, mas é evidente que quando se propicia a jornada exclusiva do professor em uma escola, o tempo remunerado para atividades extra-classe, a proximidade da escola das residências dos alunos, um menor número de alunos/turma e de alunos/escola, todas estas medidas, facilitam muito (embora não assegurem) a construção de relações mais democrática em sala de aula e na escola.

Para Cury e Ferreira (2010, p.16) “a qualidade é, assim, um modo de ser que afeta a educação como um todo envolvendo sua estrutura, seu desenvolvimento, seu contexto e o nosso modo de conhecê-la”. Delors sustenta que um reflexo qualitativo na educação passa, necessariamente, pela melhoria no recrutamento, na formação, no estatuto social e nas condições de trabalho dos professores, uma vez que, tais profissionais, só atuarão da forma esperada se possuírem os conhecimentos, as competências, as qualidades pessoais, as possibilidades profissionais e a motivação requeridas (1998, 146). Jacques Delors enfatiza, ainda, que a melhora da qualidade e da motivação dos professores deve constituir uma prioridade em todos os países, indicando as seguintes medidas para alcançá-la (1998, 159-161).

-Recrutamento: melhorar a seleção, ampliando a base de recrutamento por meio de uma busca mais ativa de candidatos.

-Formação inicial: estabelecer laços mais estreitos entre as universidades e os institutos de formação de futuros professores do primário e do secundário,

possibilitando que todos os professores, em especial os do secundário, tenham freqüentado estudos superiores.

-Formação contínua: desenvolver os programas de formação contínua viabilizando a participação dos professores, inclusive por meio de tecnologias de comunicação adequadas.

-Controle: o monitoramento das atividades docentes deve ir além de controlar o desempenho dos professores, fazendo-se necessário manter com os mesmos um diálogo sobre a evolução dos saberes, métodos e fontes de informação.

-Gestão: tomar medidas gerenciais no sentido de libertar os professores de tarefas administrativas que os ocupam diariamente e levar a uma concentração sobre os fins e métodos do ensino, em determinados contextos.

-Condições de trabalho: é preciso empenho no intuito de conservar no ensino os bons professores, oferecendo-lhes condições de trabalho satisfatórias e remuneração comparável à das outras categorias de emprego que exigem um nível de formação equivalente.

-Meios de ensino: a introdução de meios tecnológicos permite uma difusão mais ampla de documentos audiovisuais, e o recurso à informática, por apresentar novos conhecimentos, ensinar competências ou avaliar aprendizagens, oferece grandes possibilidades.

Estudaremos no item seguinte a possibilidade de controle das políticas públicas ineficientes pelo Judiciário, mas aqui, já admitimos a utilização dos critérios apresentados pela doutrina como forma de subsidiar o diagnóstico de ineficiência da Administração Pública.

Acerca da necessidade de parâmetros passíveis de verificação externa, Cury sustenta que (2010, p. 18): “esse padrão de qualidade deverá ter algum parâmetro de referência até para se ter uma certa verificabilidade de resultado no âmbito do que é a finalidade das instituições escolares”.

A dificuldade em traduzir o termo “qualidade” em critérios objetivos passíveis de serem judicializados é assim tratada por Oliveira e Araújo (2005, p. 17):

Essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o padrão de qualidade do ensino brasileiro, o que dificulta bastante o acionamento da justiça em caso de oferta de ensino de má qualidade. Afinal, como caracterizar um ensino com ou sem qualidade se não há parâmetros para o julgamento?

Não há como falar em qualidade sem se falar em parâmetros para verificá-la. “Quando se mede algo é, necessariamente, para enveredar num processo comparativo” (CABRITO, 2009, p. 182). Verificar a qualidade da educação passa, necessariamente, pela verificação da mesma frente a um padrão possibilitando assim ponderar acerca dos elementos apresentados.

Apesar da dificuldade em estabelecer um patamar que corresponda ao “padrão de qualidade” exigido no artigo 206, VII da Constituição Federal, o Ministério da Educação tem adotado como parâmetro o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) que (BRASIL, 2013):

Representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

No âmbito Internacional, dentre os indicadores existentes merece destaque o ranking *Pearson Internacional* que faz parte do projeto *The Learning Curve*, o qual mede resultados provenientes de testes com alunos do 5º ao 9º ano do ensino fundamental entre 40 países. Os números apresentados pelo indicador em vinte e sete de novembro de 2012 revela, corroborando o que estudamos no capítulo anterior, que a situação brasileira é preocupante, pois, segundo este levantamento, ocupamos o 39º lugar, ficando a frente apenas da Indonésia (G1, 2012).

A estruturação de um sistema de avaliação confiável se faz muito importante, já que, ao ponderar os resultados apresentados, é possível conhecer as causas das dificuldades apresentadas, bem como remediá-las. A continuidade deste processo, inevitavelmente, contribuirá para o alcance do objetivo que ensejou a política pública. Raquel Sanches e Hélia Raphael ressaltam a importância da avaliação institucional afirmando que (2006, p. 112):

Aperfeiçoamento ou reconstrução deve implicar necessariamente em melhoria da qualidade (do ensino, da pesquisa, da gestão, etc.). A Avaliação Institucional tem importante papel na identificação dos fatores que interferem – favorável ou negativamente – na qualidade, oferecendo subsídios bastante claros para a tomada de decisão, isto é, para a formulação de ações pedagógicas e administrativas que tenham essa finalidade.

A busca pelo oferecimento qualitativo do direito social à educação passa, necessariamente, por um processo de avaliação que buscará identificar e ponderar sobre os “fatores que interferem - favorável ou negativamente - na qualidade, oferecendo subsídios bastante claros para a tomada de decisão, isto é, para a formulação de ações pedagógicas e administrativas que tenham essa finalidade” (SANCHES, 2011, p. 52)

Interessante destacar a lição de Delors que ressalta a necessidade de o processo de avaliação ser compreendido de forma ampla e profunda, não se restringindo apenas aos aspectos relacionados à oferta educativa e aos métodos de ensino:

A avaliação da educação deve ser entendida em sentido amplo. Não visa, unicamente, a oferta educativa e os métodos de ensino, mas também os financiamentos, gestão, orientação geral e a prossecução de objetivos a longo prazo. Remete a noções como o direito à educação, equidade, eficiência, qualidade, aplicação global de recursos e depende, em grande parte, dos poderes públicos. (DELORS, 1998, p. 170)

A existência de um sistema de avaliação é imprescindível como forma de aprimorar a prestação deste direito social, servindo também de parâmetro de verificabilidade do mesmo. Conforme Raquel Sanches (2011, p. 56):

Quando nos referimos à busca pela qualidade, portanto, estamos nos reportando a um processo contínuo e aberto, diante do qual todos os setores e as pessoas que os compõem participam do repensar dos objetivos, dos modos de atuação e dos resultados de sua atividade em busca da melhoria da instituição.

[...]

O processo de Avaliação Institucional e seus resultados podem alicerçar o planejamento institucional e o desenvolvimento de projetos de maneira crítica e criativa, pois, por sua base investigativa, possibilitam conhecimentos relacionados a aspectos educativos, políticos e sociais.

Em atendimento ao princípio da publicidade, a administração tem o dever de divulgar os resultados atingidos pelas políticas públicas. Tais números darão embasamento à verificação, não só por parte dos cidadãos, como, também, de outros órgãos interessados, no sentido de averiguar o atendimento ao princípio da eficiência pela política pública. “Avaliar não é apenas a etapa final de um processo, mas sim um momento do caminhar”. (SANCHES, 2011, p. 60)

A mensuração objetiva do atendimento ou não dos imperativos constitucionais relacionados à educação, enseja, após provocação, a ação judicial no sentido de fazer cumprir os anseios legais implementando o direito social previsto em nossa Constituição. Esta atuação do Poder Judiciário enquanto Poder

constituído para cumprir e fazer cumprir a Constituição será objeto de estudo no item seguinte.

3.3 O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO ANTE A OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONCRETIZAÇÃO QUALITATIVA DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Como já visto no presente estudo, a Administração Pública, enquanto ente Estatal a serviço do povo tem o dever de atuar de forma condizente com sua razão de existir, uma vez que, conforme artigo 1º, § único da Constituição Federal, “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988). Nesse sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello ressalta que os atos praticados pelo órgão estatal são “atos que manifestam e que cumprem deveres: os deveres de implementar a finalidade legal que os justifica.” (MELO, 2006, p. 46)

O poder/dever dado ao Estado, pelo povo, está submetido a mecanismos de controle com o intuito de verificar a execução dos preceitos constitucionais, em especial quanto à concretização dos direitos fundamentais, sob pena de a Constituição Federal se tornar um conjunto de intenções simbólicas. Nessa ordem constitucional, o poder político, encontra-se submetido aos clamores populares dispostos na Carta Magna, constituindo-se um instrumento à disposição dos agentes públicos que têm o dever de concretizar os direitos fundamentais conforme preceitua o princípio da eficiência.

Conforme já estudamos no início desse capítulo, a atividade administrativa deve ser norteada, dentre outros valores, pelo princípio da eficiência. Assim, a cega observância do princípio da legalidade ignorando a correlação lógica entre os meios empregados e a finalidade a ser atingida, não encontra guarida em nosso sistema jurídico, que exige uma atuação eficiente. Havendo tal indiferença ao referido preceito constitucional, o Poder Judiciário encontra-se habilitado pela Carta de 1988⁴⁸ a fazer o controle do referido ato, de forma a preservar a ordem jurídica.

O Estado, como criação destinada a servir aos cidadãos que o compõe, passa por um controle que o monitora nesta busca da realização do interesse público. Esse último deve constituir o norte em direção do qual caminha a

⁴⁸ Artigo 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Administração Pública, no intuito de realizar as aspirações sociais. Mencionemos a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello para quem o poder, no direito público atual, “só aparece, só tem lugar, como algo ancilar, rigorosamente instrumental e na medida estrita em que é requerido como via necessária e indispensável para tornar possível o cumprimento do dever de atingir a finalidade legal. (MELLO, 2006, p. 45)

Para Jessé Torres Pereira Junior, o controle dos atos Estatais:

[...] significa, o exercício de uma função política, de um dever jurídico e de uma etapa ínsita a todo processo sistêmico de trabalho. É manifestação de função política porque decorre necessariamente da Constituição, da aplicação dos freios e contrapesos que viabilizam a harmonia e a independência entre os Poderes, coibindo-lhes os eventuais abusos. É dever jurídico porque predeterminado à produção de resultados de interesse público, que é o que se espera do funcionamento de qualquer sistema estatal em favor das populações. É também etapa necessária de um processo sistêmico de trabalho na medida em que toda atuação estatal deve almejar gestão eficiente e eficaz dos meios que a sociedade deposita nas mãos dos gestores públicos. É o devido processo legal aplicado às relações de administração entre Estado e cidadãos. (2005. p. 21)

Maria Sylvia Zanela Di Pietro ensina que o controle visa a assegurar que a Administração tenha uma atuação pautada nos princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. Além disso, a jurista salienta que em determinadas circunstâncias o controle abrange, também, o mérito, no que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (2004, p. 598).

Tal controle, conforme ensina Carmem Lucia Antunes Rocha (1994, p. 140), acentua-se no Estado Democrático, de forma que:

O sentido e a expressão do controle das atividades estatais tende a ser uma garantia das pessoas que se fortalece cada vez mais, apurando-se em seu sistema e aperfeiçoando-se em seus instrumentos de exame e conclusão, para a eficácia dos direitos garantidos pelo Direito. Sem o controle eficiente, rápido e eficaz, os princípios constitucionais garantidores dos direitos fundamentais de todas as pessoas ficam despojados de força impositiva e de eficácia plena em sua aplicação, pelo que não basta enunciá-los e dotá-los de normatividade, sendo essencial que sejam eles controlados em sua observância.

Diante desta perspectiva todas as manifestações estatais, porque seus efeitos se espraiam não somente no âmbito do próprio Estado, mas também, nas suas relações com os cidadãos, deverão observar a eficácia plena dos direitos fundamentais garantidos na ordem constitucional vigente.

Conforme estudado no capítulo anterior, O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB) trouxe um significativo incremento financeiro aos recursos destinados à educação. Ocorre que, a simples destinação destes recursos, por si só, não se traduz, necessariamente, na melhora qualitativa da educação. Faz parte da realidade nacional, o perecimento dos recursos públicos

em prol dos desvios e do uso ineficiente dos mesmos. Vejamos algumas irregularidades constatadas pela Controladoria Geral da União na aplicação dos recursos do FUNDEB.

No município de Cachoeira do Piriá, no Pará, a equipe da CGU constatou que, do total de R\$ 10,8 milhões repassados pelo FUNDEB ao município entre janeiro de 2009 e julho de 2010, a prefeitura não comprovou documentalmente a aplicação de R\$ 7,8 milhões. Em Flexeiras, Alagoas, a CGU constatou em cinco escolas municipais, a falta de 114 servidores que, embora pagos com recursos do FUNDEB, estavam ausentes. Já em Serrita, Pernambuco, a CGU constatou que, em 2009 e 2010, a prefeitura comprou, com recursos do Fundeb, combustível para o transporte escolar no mês de fevereiro, sendo que o ano letivo só começou em março. (FISCALIZAÇÃO)

Na apelação 0005736-16.2009.8.26.0638 julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Ministério Público do Estado de São Paulo questiona o ex-prefeito do Município de Monte Castelo, bem como o sócio da empresa de ônibus, prestadora de serviço de transporte de escolares, acerca dos pagamentos de combustíveis, feitos aleatoriamente no exercício de 2012, no total de R\$10.03,10, sem prévia licitação. A instância *ad quo* e, posteriormente, a *ad quem*, reconheceram as irregularidades, condenando os réus por improbidade administrativa. (SÃO PAULO, 2014)

O acionamento do Poder Judiciário para promover a concretização de direitos fundamentais, nos casos em que tal atribuição, originariamente, é reservada a outros poderes, gera questionamentos quanto aos limites do exercício de tal tarefa, uma vez que a atuação do Estado Juiz perpassa pela política.

O controle jurisdicional da Administração Pública traz a baila uma discussão acerca do poder/dever descrito no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito), pois a previsão dos Direitos Fundamentais acompanhada de sua aplicabilidade imediata⁴⁹ fez do judiciário uma “tábua de salvação”, por meio da qual os cidadãos pleiteiam seus direitos.

⁴⁹Art. 5º, § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (BRASIL, 1988).

Uma das principais características do movimento neoconstitucionalista é a alocação da Constituição em todo o ordenamento jurídico (onipresença da Constituição). Tal circunstância faz com que os direitos fundamentais exerçam eficácia irradiante pelo ordenamento constituindo-se seu epicentro axiológico (Sarmiento, 2002, p. 81).

Os direitos fundamentais sociais previstos no artigo 6º da Constituição impõem ao Estado a obrigação de concretizá-los, pois direitos não garantidos não são, de fato, direitos. A efetividade dos direitos fundamentais não tem sua viabilidade verificada posteriormente ao seu reconhecimento, mas nasce juntamente com ele sendo condição de existência do próprio direito. Assim, não basta apenas reconhecer os direitos fundamentais formalmente; faz-se necessário, ainda, a regulamentação de meios para concretizá-los (Freire Junior, 2005, p. 48).

A atuação do Poder Judiciário regulando os atos dos demais Poderes acaba por gerar uma tensão entre os mesmos, sendo os limites de atuação do Estado Juiz discutidos, basicamente, por duas correntes teóricas: a procedimentalista e a substancialista.

Os teóricos procedimentalistas concebem a Constituição como um ente desprovido de derivações valorativas (RAMIRO e HERRERA, 2012). Entre os expoentes dessa linha teórica destacam-se Jürgen Habermas e Antoine Garapon, os quais denunciam a invasão da política no direito.

De acordo com Antoine Garapon, a sociedade democrática desfaz os laços sociais e os refaz socialmente. Ela é obrigada, hoje, a fabricar o que antigamente era outorgado pela tradição, pela religião ou pelos costumes. Forçada a 'inventar' a autoridade, sem sucesso, ela se socorre no judiciário. O mundo político não pode ser substituído pelo mundo jurídico, sob pena de vivermos sob um "governo de juízes" (1999, p. 140).

Ainda no eixo procedimentalista, Jürgen Habermas (1997, p. 186), afirma que a invasão do direito na política é a representação de uma disputa em torno do princípio da separação de poderes. Desta forma, assim como o legislador não tem competência para julgar se os tribunais aplicam correta e justamente o direito, também não têm os juízes o direito de intervir na substância do processo legislativo.

Observamos, então, que os procedimentalistas são contrários ao exercício, pelo Judiciário, de poderes de natureza política, tendo em vista as funções prévia e constitucionalmente estabelecidas.

Cumpra ressaltar que, tanto os teóricos substancialistas, como procedimentalistas reconhecem o Judiciário como uma função estratégica na efetividade da Constituição; porém, conforme lembra Lenio Luiz Streck (2001, p. 44), Habermas faz severas críticas ao modelo construtivo de direito de Dworkin e aquilo que denomina de gigantismo do Judiciário, surgido no pós-guerra. Para o filósofo alemão, a lógica da divisão de poderes exige uma assimetria no cruzamento dos Poderes do Estado: em sua atividade, o Executivo, que não deve dispor das bases normativas da legislação, e da justiça, submete-se ao controle parlamentar e judicial, ficando excluída a possibilidade de uma inversão dessa relação, ou seja, uma supervisão dos outros dois Poderes por meio do Executivo.

Loewenstein questiona a legitimidade democrática dos membros do Poder Judiciário ao tomar decisões de cunho político:

Se se outorga o direito aos tribunais de frustrar uma decisão política do governo e do parlamento, ameaça o perigo de que, ou bem a decisão do tribunal não seja respeitada - com prejuízo para o Estado de Direito - , ou bem a decisão política do governo seja substituída por um ato judicial que, ainda que revestido jurídico-constitucionalmente, não é, no fundo, senão um ato político de pessoas que não têm nenhum mandato democrático para levar a cabo essa função. (1986, p. 325)

Já os substancialistas, de acordo com Lenio Luiz Streck (2001, p. 47), entendem que o Poder Judiciário pode contribuir para o aumento da capacidade de incorporação do sistema político, garantindo a grupos marginalizados, destituídos dos meios para acessar os poderes políticos, a oportunidade de pleitear suas expectativas e direito no processo judicial.

Entre os partidários desse entendimento, conforme apontam Ramiro e Herrera (2012), destacam-se os nomes de Mauro Cappelletti, Ronald Dworkin, Laurence Tribe, Ingo Wolfgang Sarlet, Paulo Bonavides, Eros Roberto Grau, Fábio Konder Comparato, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, Clèmerson Merlin Clève, Lenio Luiz Streck, dentre outros.

Para Dworkin “[...] se os tribunais tomam a proteção de direitos individuais como sua responsabilidade especial, então as minorias ganharão em poder político, na medida em que o acesso aos tribunais é efetivamente possível [...]”. (2001, p. 32)

No mesmo sentido, faz-se oportuna a lição de Cappelletti (1993, p. 19), que afirma: “a expansão do Judiciário representa o necessário contrapeso, segundo entendo, num sistema democrático de “*checks and balances*”, à paralela expansão dos “ramos políticos” do Estado moderno.”

Acerca da aparente tensão entre os poderes, Ronald Dworkin (2001, p. 27) afirma que “os legisladores não estão, institucionalmente, em melhor posição que os juízes para decidir questões sobre direitos”. O filósofo americano sustenta que quando se submete conflitos políticos à apreciação do Estado Juiz, o mesmo decide com base em fundamentos jurídicos e não políticos. “Minha visão é que o Tribunal deve tomar decisões de princípio, não de política – decisões sobre que direitos as pessoas têm sob o nosso sistema constitucional, não decisões sobre como se promove o bem-estar geral”. (DWORKIN, 2001, p. 101) Desta forma, não há que se falar em vulnerabilidade democrática ou institucional, pois se aplica os princípios dispostos na Constituição, documento que cria a separação dos poderes, bem como impõe obrigações aos mesmos.

Assim, para os substancialistas, cabe ao Poder Judiciário, conforme preceitua o artigo 5º, XXXV da Carta Magna, atuar de forma a satisfazer os direitos fundamentais, dando aos mesmos eficácia, sem que isso implique em uma afronta ao art. 2º da Constituição Federal, segundo o qual: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL, 1988). A este respeito, o ministro Celso de Mello, ora relator em Recurso Extraordinário (Brasil, 2000), sustentou em seu voto que:

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

Edinilson D. Machado sugere outra forma de ajustar as ações públicas aos preceitos constitucionais, sustentando que as dificuldades na implementação das políticas públicas, decorrem do “déficit democrático” presente em uma sociedade com tímido exercício de cidadania:

O *déficit* democrático possivelmente é o problema que se apresenta na implementação de políticas públicas, em que o mau funcionamento das instituições, como o não exercício pleno da cidadania, leva a um abismo que se afigura intransponível, sem o agir comunicativo e procedimental da sociedade, ou, se preferirem, com a participação da sociedade aberta dos intérpretes da sociedade. (2012, p. 157)

O exercício da cidadania não se resume à participação no sufrágio por ocasião das eleições. Mais do que isso, a cidadania requer a participação protagonista da sociedade em todas as instâncias administrativas, seja colaborando com a elaboração de políticas públicas, projetos de lei ou outras ações estatais, seja fiscalizando a gestão dos recursos públicos conforme a finalidade prevista.

O controle eficaz do Estado é um dos maiores desafios da democracia brasileira, uma vez que este esbarra nos interesses do mercado, bem como na ausência de preparo para a cidadania em razão da baixa qualidade da educação. Neste contexto, o engajamento social consiste em um instrumento vital para a redução das desigualdades sociais. Conforme ensina Jaqueline Silva (2010, p. 99):

Controle social efetivo existe onde há cidadania e sociedade civil organizada que seja capaz de identificar as dificuldades a serem superadas, os mecanismos que precisam ser implementados pelo Estado e pelos próprios cidadãos e que tenham determinação para adotar as ações consideradas capazes de propiciar a superação de tais dificuldades, mesmo que esbarrando no preconceito histórico da “incapacidade” ou nas tentativas de esvaziamento das ideias por parte dos governantes e grupos políticos dominantes.

Quanto ao controle das políticas públicas por parte do ente estatal, todos os Poderes instituídos devem obediência à Constituição. O fato de determinadas atribuições competirem originariamente ao Executivo e ao Legislativo, não impedem, em caso de inobservância destas, que o Judiciário, cumprindo com seu dever constitucional, restabeleça a ordem impedindo ilegalidades ou concretizando direitos sociais. A esse respeito manifesta-se o ministro Celso de Mello (Brasil, 2000):

O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exeqüíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

A atuação do Poder judiciário, frente ao clamor constitucional que impele a realização de políticas públicas capazes de concretizar os direitos fundamentais, “implica possíveis zonas de tensões com as demais funções do Poder. Não se

defende, todavia, uma supremacia de qualquer uma das funções, mas a supremacia da Constituição” (FREIRE JUNIOR, 2005, p. 70). Ainda, nessa esteira, temos a lição de Eduardo Appio (2009, p.43) para quem:

Uma visão substancial dos valores e objetivos constitucionais por parte dos juízes é perfeitamente compatível com a democracia, já que a própria Constituição lhes impõe um dever de proteção dos princípios e direitos fundamentais, através da avaliação das particularidades do caso concreto. Não existe qualquer afronta ao princípio da separação entre os poderes, pois incumbe ao Poder Judiciário controlar a atividade dos demais poderes no que tange às tarefas constitucionalmente definidas.

Walter Claudius Rothenburg, em sua obra “Inconstitucionalidade por Omissão e Troca de Sujeito: a perda de competência como sanção à inconstitucionalidade por omissão” faz uma pertinente análise acerca desta dinâmica de atuação do Poder Judiciário:

A ideia principal aqui desenvolvida é simples: importa mais a finalidade de cumprir a Constituição, do que o sujeito (órgão) a quem as atribuições (competências) foram conferidas. Seria possível, portanto, admitir que outro sujeito, inicialmente não dotado de atribuição constitucional, implementasse o comando constitucional. O controle de constitucionalidade, realizado por órgão e procedimentos legítimos, poderia chegar a esse ponto: destituir um sujeito constitucionalmente previsto e autorizar outro a dar efetividade à Constituição. (2005, p. 13)

Assim, para o autor, mais importante que o respeito à competência original do sujeito investido, é “suprir a lacuna inconstitucional, que constitui o objeto do controle” (ROTHENBURG, 2005, p. 90). Mais a frente enfatiza: “a troca de sujeito apresenta-se, assim, como um momento da evolução dos vínculos constitucionais e como uma satisfação à exigência de implementação dos comandos constitucionais”. (ROTHENBURG, 2005, p. 91)

A mesma Constituição (BRASIL, 1988) que garante a separação dos poderes (art. 2º), também atribui ao Poder Judiciário o dever de resguardar a aplicabilidade de seus valores (Art. 5º, XXXV), entre estes, o princípio da eficiência, enfocado nesse estudo. Assim, ao se deparar com uma violação constitucional proveniente do Legislativo ou do Executivo, não pode, também, o Judiciário omitir-se a pretexto de estar preservando a Separação dos Poderes, pois faria isso, sacrificando os valores constitucionais, bem como ignorando o princípio da Inafastabilidade jurisdicional. Tal judicialização “é uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política”, pois “se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma

pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria” (BARROSO, 2009, p. 335).

A atuação protagonista do Poder Judiciário quando interfere nas políticas públicas com o fito de concretizar os princípios constitucionais, faz com que a atuação de tal Poder deixe de se reduzir à “mera boca da lei”, como difundido após a Revolução Francesa (1789); mas atue “como verdadeiro agente político, que interfere diretamente nas políticas públicas. Esse papel se faz sentir em todas as oportunidades em que o magistrado é levado a julgar”. (ARENHART, 2009, p. 2)

Na atuação jurisdicional, cabe ao Juiz verificar a legalidade constitucional do ato administrativo que lhe é submetido, bem como sua consonância com o interesse público tendo em vista que “o que legitima a Administração Pública – como de resto, qualquer das atuações do Estado Democrático de Direito – é a realização efetiva do interesse público” (ROCHA, 1994, p. 19). Ainda, nesse sentido, temos a lição de Luiz Henrique Uquhart Cademartori, (2006, p. 181) que alerta, ainda, para o fato de não existir uma substituição de decisões, mas a verificação de compatibilidade entre o ato administrativo, as garantias constitucionais e os direitos fundamentais:

O juiz não somente pode, como deve apreciar – não se confunda com substituição de decisões – na sua inteireza, quaisquer atos oriundos do Poder público, tendo como parâmetros as garantias constitucionais e os direitos fundamentais cuja diretriz política estará referida à primazia do administrado frente a Administração.

A necessária implementação dos direitos fundamentais, exigida pela Constituição de 1988, faz com que o Judiciário assumo o papel de última instância de defesa do cidadão. Dessa forma, ao poder Judiciário, compete fazer com que se respeite a constitucionalidade e legalidade dos atos praticados pelos demais Poderes, sejam eles na forma comissiva ou omissiva. No entanto, faz-se oportuno o alerta feito por Machado (2010, p. 146):

A decisão judicial, por via da Função Jurisdicional, desenvolve-se no cenário democrático, contido pelos arranjos constitucionais, nos quais busca fundamentações para suas decisões, mas, acima de tudo, também é contido pela sua força, não podendo dela se afastar, sob pena de usurpar as atribuições alheias e concentrar poderes.

A atividade jurisdicional de controle dos atos administrativos deve ser orientada pela Constituição de forma que o “único sentido que o juiz pode dar a norma é o melhor desde a perspectiva constitucional, vale dizer, o que melhor

garanta os direitos fundamentais da pessoa e torne mais efetivas as normas constitucionais”. (CADEMARTORI, 2006, p. 168)

Mas, qual seria o papel do Poder Judiciário na efetivação de direitos fundamentais de forma a não configurar a ingerência deste Poder estatal em face dos demais? Como cumprir os mandamentos constitucionais no que diz respeito à concretização dos Direitos Fundamentais e ao equilíbrio dos Poderes?

Lançar luz sobre tais indagações requer que se distingam as diferenças entre ativismo judicial e judicialização.

O posicionamento da Constituição Federal no centro do ordenamento jurídico, irradiando valores sobre o mesmo, abre portas para que se exija a realização dos direitos consagrados no Texto Maior. O ativismo judicial e a judicialização, decorre desse fenômeno jurídico que faz do Estado Juiz a tábua de salvação dos direitos fundamentais ante o desvio dos Poderes, originariamente, incumbidos.

A Judicialização traduz o fato de que as questões de natureza política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário no lugar das instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral (BARROSO, 2009-a). “Se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria”. (BARROSO, 2009-a)

Já o ativismo judicial, é resultado da ação do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário. (BARROSO, 2009-a). Tal modalidade de atuação do Poder Judiciário é fruto de uma participação amplificada com o fito de dar concretude às normas constitucionais agindo no campo, originariamente, designado aos outros Poderes. Barroso (2009-a) enumera as seguintes condutas que caracterizam o ativismo:

- (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de

condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

O ministro do Supremo Tribunal Federal faz um alerta salientando que o ativismo judicial se apresenta como um mecanismo de solução e não o problema. Ocorre que, enquanto antibiótico poderoso, o ativismo judicial precisa ser ministrado de forma controlada, pois, em dose excessiva, há risco de se morrer da cura. (BARROSO, 2009-a)

José Sérgio da Silva Cristóvam, (2005) adverte que:

Grande parte da doutrina administrativista entende que a justiciabilidade da Administração, ainda que deva examinar a discricionariedade administrativa, não pode adentrar, sob nenhuma hipótese, no mérito administrativo. O mérito do ato administrativo, segundo entendimento majoritário, constitui-se em faixa da discricionariedade administrativa onde fica vedada a apreciação judicial.

Apesar de Cristóvam apontar uma resistência da doutrina quanto à justiciabilidade dos atos administrativos discricionários, persistindo o “dogma da insindicabilidade jurisdicional dos aspectos de conveniência e oportunidade da atividade administrativa” (CRISTÓVAM, 2005); o princípio da razoabilidade tem dado suporte a um “insofismável agigantamento do Poder Judiciário, abrindo-lhe possibilidade ao exame do mérito das leis e dos atos administrativos”. (CRISTÓVAM, 2005) Acerca da sujeição da discricionariedade administrativa ao crivo do direito exercido pelo Judiciário, conclui o autor:

Compete ao juiz apreciar o mérito do ato administrativo, no intento de apurar possível injustiça ou irrazoabilidade do meio empregado à solução do caso concreto. O Poder Judiciário tem o poder-dever de analisar toda e qualquer lesão ou ameaça a direitos dos cidadãos. Ao Judiciário não é vedado o controle negativo do mérito administrativo, anulando os atos que a Administração Pública tenha praticado de modo desarrazoado, injusto e inadequado. (CRISTÓVAM, 2005)

Em que pese a formulação das políticas públicas, via de regra, ser reservada ao Poder Executivo, tal atribuição constitucional não impede que as mesmas sejam submetidas ao controle jurisdicional, uma vez que o “Judiciário tutela as políticas públicas na medida em que elas expressam direitos”. (BUCCI, 2006, p. 31)

Dessa forma, ainda que não seja desejável, o controle das políticas públicas é possível, a depender do “objeto a ser juridicamente controlado e a modalidade de controle que se pretende implementar” (BARCELLOS, 2007, p. 615). Para a autora, as políticas públicas podem sofrer controle jurisdicional, além de outros, sobre os seguintes objetos: fixação de metas e prioridades por parte do Poder Público,

resultado final esperado das políticas públicas, quantidade de recursos a ser investida em políticas públicas vinculadas à realização de direitos fundamentais, atingimento ou não das metas fixadas pelo Poder Público e eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos destinados a determinada finalidade (BARCELLOS, 2007, pp. 615-616). Nessa esteira, alinhado com os propósitos deste trabalho, o controle jurisdicional é cabível quando não atendido o princípio da eficiência, como, conforme Silveira (2011, p. 32), sobre as metas do Plano Nacional de Educação e do orçamento público.

A respeito do imperativo trazido pelo estado social consagrado em nossa Constituição, afirma Clarice Seixas Duarte (2004, p.114):

Assim, no contexto das Constituições do Estado Social, que incorporaram em seu catálogo um extenso rol de direitos sociais, o grande desafio é conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas. Estas prestações nada mais são do que as políticas públicas objeto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente. Em outras palavras, o controle da atuação do Estado não mais está adstrito à exigibilidade de uma conduta negativa e ao respeito aos parâmetros legalmente estabelecidos (não invadir a esfera de liberdade do indivíduo, senão expressamente autorizado em lei), mas deve estar voltado ao cumprimento dos objetivos e programas de ação governamentais constitucionalmente delineados (como os direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, dentre outros previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988).

A promoção do Estado Social implica no socorro de muitas necessidades sociais, entre estas, a educação. Ante a insuficiência de recursos, faz-se necessário priorizar as demandas mais básicas, sendo tal preocupação consignada no texto constitucional conforme se depreende da leitura do artigo 5º, § 1º (BRASIL, 1988): “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Tal reconhecimento implica na obrigação de o Poder Público prover uma educação que atenda aos padrões mínimos de qualidade, sob pena de, ante uma ação ou omissão que viole tal direito, possa o Judiciário intervir de forma a fazer cumprir os preceitos constitucionais.

O direito social à educação, majoritariamente compreendido pela doutrina como pertencente ao mínimo existencial⁵⁰, goza de um controle ainda maior sobre a

⁵⁰ Reconhecem a educação como pertencente ao mínimo existencial: Luigi Ferrajoli, *apud* CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. São Paulo, Revistas dos Tribunais, 2009, p. 393; Ana Paula Barcelos *in* BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 466 e

discricionariedade do agente público quanto à sua implementação. Aliás, conforme regulamenta a lei complementar 101/2000, em seu artigo 9º, § 2º (BRASIL, 2000): “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”. Assim, não há que se falar em liberdade discricionária quando o legislador, constitucional e infraconstitucional, priorizaram determinados direitos. Ao caminhar em direção diferente, faz-se necessária a intervenção do judiciário no sentido de alinhar com os propósitos legais.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em julgamento da Apelação nº 0007355-48.2011.8.26.0302, confirmou a decisão de primeira instância a qual condenou o prefeito da cidade de Jaú por ato de Improbidade Administrativa. Ao destinar recursos para o ensino fundamental, o apelante, afrontando o disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicou, no ensino fundamental, recursos em montante menor que o determinado legalmente incorrendo, entre outras irregularidades, em violação ao princípio da legalidade. Em seu voto, o relator Edson Ferreira da Silva, alertou para a importância da destinação financeira mínima em benefício da educação fundamental sustentando que:

O ensino fundamental, a confirmar tal qualificação, tem importância essencial na formação básica das novas gerações, não cabendo nenhuma capitulação com o descaso das autoridades públicas, que têm mantido o ensino público em níveis inaceitáveis de baixa qualidade (SÃO PAULO, 2013).

Conforme visto acima, o desvio na implementação das políticas públicas autoriza o controle por parte do Poder Judiciário, uma vez que, conforme Silveira (2011, p. 31) a existência de um direito social pleno é qualificada pela presença de algum poder jurídico para que o titular do direito possa, em caso de descumprimento da obrigação devida, exigir a sua atuação.

A Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional deram à educação instrumentos jurídicos necessários para concretizá-la. Em atenção aos princípios hermenêuticos constitucionais da força normativa da Constituição e da máxima efetividade, não há que se negar o viés imperativo/concretizador dos

direitos sociais, sendo a educação, “o direito social mais reforçado em termos de proteção judicial”. (DUARTE, 2003, p. 121)

Ora, o parágrafo 1º do artigo 208 da Constituição Federal traz para o ordenamento jurídico uma intensa força normativa concretizadora em benefício da educação ao estabelecer que: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988). A esse respeito, ensina Clarice Seixas Duarte (2004, p. 113) que o direito em estudo:

Confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve. De fato, a partir do desenvolvimento deste conceito, passou-se a reconhecer situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício de um particular. Como todo direito cujo objeto é uma prestação de outrem, ele supõe um comportamento ativo ou omissivo por parte do devedor.

A respeito da abrangente regulamentação constitucional em face do direito social à educação, faz-se oportuna a lição de Oliveira (1995, p. 3):

A Carta Constitucional de 1988 representa um salto de qualidade relativamente à legislação anterior, deslocando-se o debate da efetivação deste direito, da esfera jurídica para a esfera da luta social, isto porque, através da maior precisão da redação e detalhamento de tal declaração, suprimiram-se os obstáculos legais formais à universalização do ensino fundamental para todos e em todas as idades, introduzindo-se explicitamente, até mesmo, os instrumentos jurídicos para a sua efetivação.

Ante o flagrante desrespeito constitucional, a lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) habilita a exigência do direito à educação enquanto direito público subjetivo:

Art. 3º O Ensino Fundamental se traduz como um direito público subjetivo de cada um e como dever do Estado e da família na sua oferta a todos.
 Art. 4º É dever do Estado garantir a oferta do Ensino Fundamental público, gratuito e de qualidade, sem requisito de seleção
 Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

Segundo Fabiana Policon Ciena, ao se verificar que o direito social à educação não foi observado pelo agente público, “o sistema precisa responder de forma a assegurar o direito fundamental garantido constitucionalmente”. A

importância reconhecida pelo legislador constituinte em face da educação, de certo modo, acaba por vincular as políticas públicas e, desta forma, “não se trata da absorção do político pelo jurídico, mas apenas da limitação do primeiro pelo segundo” (BARCELLOS, 2007-a, p. 13).

Ainda guarnecendo o direito em estudo, o artigo 212 da Constituição Federal dispõe que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988)

Cumprindo esclarecer que, caso o investimento não seja suficiente para efetivar o direito à educação infantil e fundamental de forma gratuita, de qualidade e para toda a demanda populacional, outros recursos além do mínimo assegurado constitucionalmente deverão, obrigatoriamente, ser aplicados em políticas públicas até que a meta seja alcançada. (CIENA, 2008, p.115)

A indiferença do administrador público aos preceitos legais o sujeita ao disposto no artigo 208, § 2º da Constituição que assim estabelece: “O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. (BRASIL, 1988)

A respeito das escolhas de prioridades por parte do agente público, bem como a lógica que as submete aos preceitos constitucionais, ensina Barcellos (2007-a, p. 11):

Essas escolhas, portanto, recebem a influência direta das opções constitucionais acerca dos fins que devem ser perseguidos em caráter prioritário. Ou seja: as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais.

Visualize-se novamente a relação existente entre os vários elementos que se acaba de expor: (i) a Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos.

Ao exercer as atividades administrativas que, por determinação constitucional, têm que concretizar os direitos sociais, o Administrador Público se sujeita às determinações constitucionais, como, por exemplo, o padrão de qualidade

previsto no artigo 206, VII. Ana Paula Barcellos trata da sujeição dos atos públicos às finalidades constitucionais da seguinte forma:

Em primeiro lugar: é possível imaginar algum tipo de penalidade aplicável ao responsável uma vez que se verifique o não oferecimento, *e.g.*, de educação fundamental ou de atendimento médico básico a toda a população. Na segunda linha, é possível conceber que o Estado seja proibido de gastar com, *e.g.*, publicidade governamental, até que as metas prioritárias estabelecidas pela Constituição sejam alcançadas. Em terceiro lugar, pode-se cogitar de o próprio Judiciário ser autorizado a impor aos demais Poderes Públicos o investimento nas metas constitucionais. É fácil perceber que há uma gradação nesses três grupos de conseqüências possíveis: punição, ineficácia do ato que viola a regra e possibilidade de, substitutivamente ao agente competente, produzir coativamente o que foi determinado pela Constituição. (BARCELLOS, 2007-a, p. 26).

Faz-se oportuno ressaltar uma das possibilidades de controle judicial das atividades administrativas mencionando a atuação do estado enquanto ente federativo incumbido de ser protagonista na promoção do ensino fundamental e médio⁵¹ conforme parâmetros constitucionais qualitativos e de universalização. A esse respeito, vejamos o que dispõe a Constituição (BRASIL, 1988):

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 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

[...]

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988)

Todo o aparato normativo trazido pela Constituição em benefício da educação tem eficácia plena, ficando patente que eventual omissão do Poder Público poderá ser corrigida pelo Judiciário conforme ensinamento de Muniz, (2002, p. 122) que afirma serem:

As normas constitucionais que disciplinam o direito à educação, ora vista como integrante do direito à vida, ora como direito social, hão de ser entendidas como de eficácia plena e aplicabilidade imediata, produzindo efeitos jurídicos, onde todos são investidos no direito subjetivo público, com o efetivo exercício e gozo indispensáveis para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O ministro Celso de Mello, ora relator em Recurso Extraordinário (Brasil, 2000), sustentou em seu voto que “a educação infantil, por qualificar-se como direito

⁵¹Art. 211, § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) (BRASIL, 1988)

fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública”.

O direito social à educação não se reduz a uma dinâmica formal na qual o Estado finge que o oferece e o aluno finge que dele usufrui. Não basta ao indivíduo frequentar a escola por anos a fio e ter o diploma se não possui, de fato, condições que o liberte das amarras da ignorância. Quanto à necessidade de se prover uma educação qualitativa, afirma Duarte (2004, p. 115):

Em primeiro lugar, vale lembrar 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. 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 condições de liberdade e dignidade. Assim, no Estado Social, a proteção do direito individual faz parte do bem comum.

Segundo o relatório de observação nº 4, a qualidade da educação tem a ver com investimento e esforço público capazes de oferecer condições de acesso à escola e permanência bem sucedida, sendo tais parâmetros qualitativos, passíveis de avaliação por meio de indicadores de resultados do processo -criança na escola (frequência ou atendimento), progresso escolar (anos de estudo) e aprendizagem ou proficiência- (BRASIL, 2011, p 16). Interessante mencionar a lição de Ciena que assim se manifesta sobre a judicialização do ensino de má qualidade:

Dentro dos termos “não-oferecimento” e “oferta irregular” está inserida a mazela do ensino de má qualidade. Em algumas circunstâncias o ensino ‘ofertado’ é tão precário que o Juiz não precisará de um estudo mais profundo, elaborado por equipe multidisciplinar, para compreender que há falhas em sua ‘oferta’. (2008, p. 105)

Dessa forma, a judicialização da educação representa a busca de mais e melhores instrumentos de defesa de direitos juridicamente protegidos. Tal abrigo judicial promove a consolidação desse direito da criança e do adolescente transformando o legal no real (CURY E FERREIRA, 2009, p. 68).

Ao Poder Judiciário incumbe posturas protagonistas na efetivação da educação enquanto direito social e direito público subjetivo. Não há que se alegar invasão à discricionariedade administrativa quando o Estado Juiz, frente à omissão

do poder público ou à ineficiência da política pública, provê a consonância com os preceitos estabelecidos na Carta Maior. Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo (São Paulo, 2012): “o respeito à norma legal não está sujeito ao arbítrio do administrador público. Só há discricionariedade quando de duas ou mais providências possíveis, qualquer delas possa atender o escopo legal”

O dever de prover uma educação qualitativa, quando ignorado pelos órgãos originariamente incumbidos, seja pela ação, seja pela omissão, viola o princípio da eficiência que rege toda atividade pública. Tal circunstância autoriza a ponderação por parte do Poder Judiciário, inclusive quanto aos padrões mínimos de qualidade, exigidos no artigo 206, VII da Constituição de 1988.

Não nos parece plausível entender que o Estado Juiz, frente ao desrespeito dos Poderes Legislativo e Executivo em face da Carta Magna, também deva se omitir em flagrante afronta aos direitos fundamentais e ao princípio da inafastabilidade jurisdicional.

CONSIDERAÇÕES

O presente estudo se propôs a investigar o comportamento das políticas públicas voltadas para a educação fundamental ante a exigência constitucional qualitativa, verificando, ainda, a sujeição dessas políticas ao controle jurisdicional.

No primeiro capítulo, ao estudar o processo de reconhecimento dos direitos fundamentais, ficou demonstrado que os direitos de primeira dimensão não foram capazes de preservar o indivíduo garantindo ao mesmo uma existência digna. A partir dessa demanda, os direitos fundamentais de segunda dimensão vieram garantir, em relação ao sujeito, condições que promovessem a dignidade humana.

No que concerne aos direitos sociais, procurou-se demonstrar a importância do direito à educação que constituiu condição “*sine qua non*” para o desenvolvimento do indivíduo de forma que o mesmo deixe de ser objeto de manipulação para ser protagonista de suas ações.

Evidenciou-se ainda a exigibilidade imediata do direito em estudo uma vez que tal prerrogativa encontra-se amparada tanto na aplicabilidade imediata dos direitos sociais consagrada pelo texto constitucional, quanto no conjunto normativo infraconstitucional.

Na segunda seção, ao estudar as políticas públicas voltadas para a educação fundamental, foram elencadas as principais ações do Ministério da Educação voltadas para a qualificação dos professores e para a alfabetização de jovens e adultos. Destacamos, ainda, entre as ações, a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração. Ficou evidenciado, também, o incremento dos recursos destinados ao direito em estudo por meio do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação) que levou a um acréscimo de dez milhões de matrículas, constatando-se, ainda, melhorias qualitativas para o ensino, devidamente aferidas pelo IDEB (Índice de desenvolvimento da Educação Básica).

O estudo das políticas públicas demonstrou, também, suas fraquezas ante os desvios de finalidade que corrompem a necessária obediência ao princípio da eficiência na aplicação dos recursos públicos. Entre as irregularidades expostas,

destacamos a contratação de “professores fantasmas” e a falta de comprovação de despesas pela Controladoria Geral da União. Nessa esteira, partindo de análises jurisprudenciais, constatou-se a ocorrência de vários atos de improbidade administrativa decorrentes de ilegalidades quanto ao uso dos recursos do FUNDEB. Entre estas, destacamos a contratação de empresas prestadoras de serviço de transporte escolar sem licitação e a aquisição de veículo para uso em setores não relacionados com a Educação.

O controle jurisdicional das políticas públicas voltadas para a educação fundamental foi objeto de estudo no terceiro capítulo onde se demonstrou a necessária observância do princípio da eficiência que obriga a administração pública a atuar de forma precisa e rápida, produzindo resultados que satisfaçam as demandas sociais.

Tal imperativo levou à outra constatação: o direito social à educação fundamental requer uma implementação qualitativa. Além do princípio da eficiência, tal mister foi corroborado pelo legislador constituinte e infraconstitucional que, reconhecendo a importância republicada da educação, exigiu que a mesma atendesse a padrões qualitativos.

Foi demonstrado, ainda, que as ações da administração pública encontram-se subordinadas ao controle social, por meio de uma atuação popular mais engajada na cidadania, e judicial que foi objeto de estudo no final do terceiro capítulo. Ficou evidenciado que a Constituição, por força do artigo 5º, XXXV, deu ao Judiciário o poder/dever de zelar pelo cumprimento dos valores constitucionais, habilitando-o a corrigir eventuais desvios oriundo das ações ou omissões dos Poderes Legislativo e Executivo.

Estudando tal atuação do Estado Juiz, demonstramos a existência de duas correntes doutrinárias: os procedimentalistas, que resistem à interferência do judiciário em espaços reservados à política, e os substancialistas, que são favoráveis à atuação judicial de natureza política, pois isso promoveria a concretização dos direitos fundamentais.

Quanto à forma com que Poder Judiciário controla as políticas públicas, constatamos que pode se dar pelo ativismo judicial ou pela judicialização. Enquanto

esta decorre da crescente exigibilidade jurisdicional dos direitos subjetivos não oferecidos pelos Poderes Executivo e Legislativo, aquele emana de uma ação interpretativa que, extraindo valores constitucionais, vai além do que estipula o legislador ordinário. Trata-se de uma leitura amplificada.

O presente estudo nos leva a concluir que o direito social à educação, enquanto sustento do Estado Democrático de Direito e direito público subjetivo capaz de conduzir o indivíduo à dignidade humana, não pode ficar à mercê da omissão e leniência do agente estatal quanto à sua promoção qualitativa.

O controle das políticas públicas, por meio da judicialização, se mostra como um mecanismo competente para ajustá-las às demandas constitucionais que o direito em estudo requer, uma vez que, conforme tratado nesta pesquisa, o desvio de finalidade no uso dos recursos destinados à educação constitui um grande empecilho na busca de uma educação qualitativa.

Caso o direito fundamental violado não se encontre guarnecido por uma política pública, o ativismo judicial apresenta-se como uma ferramenta muito poderosa na promoção da dignidade humana, mas, devido à zona cinzenta em que se encontram seus limites, deve ser usado com prudência redobrada para que não cause um mal maior do que aquele que se pretende corrigir.

O alcance das finalidades constitucionais passa ainda pela necessidade de a administração pública qualificar seus agentes de forma a criar melhores condições para que se atenda aos princípios legais, entre estes, o da eficiência.

A prática de uma educação qualitativa, pelo que foi exposto nesse estudo, depende de ações mais eficientes por parte do Poderes Legislativo e Executivo, bem como, que o Judiciário promova o alinhamento de eventuais desvios aos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria de los derechos fundamentales. Tradução Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 14, junho-agosto, 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-ANTONIO-CARLOS-CINTRA-AMARAL.pdf>. Acesso em: 13 Jan. 2014.

AMARAL, Nelson Cardoso. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. São Paulo: Cadernos CEDES, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da eficiência. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico, Salvador, Número 4 – novembro/dezembro de 2005 e janeiro de 2006, 2006.

ARENHART, Sérgio Cruz. As ações coletivas e o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Custus Legis*, Revista eletrônica do Ministério Público Federal. Ano I – número 1 – 2009.

APPIO, Eduardo. O Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil. Tese de Doutorado em Direito apresentada na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

_____. Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2009.
BARBOSA, Sandra Pires. Impacto da globalização sobre o princípio da eficiência. Revista de direito administrativo n. 244 – abril/junho. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e controle jurídico do espaço democrático. In: Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (org.). A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

_____. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. Revista Diálogo Jurídico, n. 15. janeiro/fevereiro/março de 2007-a.

BARROSO, Luiz Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Revista Atualidades Jurídicas, Ed. Nº 4, jan/fev-2009, Brasília: OAB Editora, 2009-a.

BARUFFI, Helder. A educação como um direito social fundamental: positivação e eficácia. Dourados: Educação e Fronteiras on-line, v.1, n.3, p.146-159, set./dez, 2011.

BELTRÃO, Irapuã Gonçalves de Lima. Princípio da eficiência no direito tributário. 191 f. Dissertação- Mestrado em Direito, Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2009.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. As Desigualdades na Escolarização no Brasil. Relatório de observação nº 4. Brasília: Presidência da República, 2. ed. 2011. Disponível em: <<http://cenpec.org.br/biblioteca/educacao/estudos-e-pesquisas/as-desigualdades-na-escolarizacao-no-brasil-relatorio-de-observacao-n-4>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. Conferência Nacional de Educação – CONAE. Documento final. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 01 out. 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 nov. 2012.

_____. Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 29 dez. 2013.

_____. INEP. IDEB. Disponível em: <http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=5>. Acesso em: 12 jan. 2013.

_____. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 08 abr. 2014.

_____. Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 jun. 2014.

_____. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de abril de 2010. Diário Oficial da União. Brasília, DF: DOU, 2010e.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Ensino Fundamental de nove anos: passo a passo do processo de implantação. Brasília, 2009. Disponível em: <www.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 26 dez. 2013.

_____. Políticas Públicas do Ministério da Educação: Síntese dos Programas Prioritários. Brasília: Imprensa Oficial, 2004.

_____. Resolução nº 7 CNE/CEB – MEC de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

Disponível

em:

<http://www.seduc.ro.gov.br/porta/legislacao/RESCNE007_2010.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. RMS 5590/DF. Relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro em 16/04/1996, DJ 10/06/1996, p. 20395, LEXSTJ vol. 87.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 271.286- RS. Agravante Município de Porto Alegre e Agravado Diná Rosa Vieira. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento em 12 de setembro de 2000, publicado no DJ em 02 de fevereiro de 2001. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>>.

Acesso em: 17 jan. 2013.

BELTRÃO, Irapuã Gonçalves de Lima. Princípio da eficiência no direito tributário. 191 p. Dissertação- Mestrado em Direito, Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2009.

BERNARDO, Maristela. Políticas públicas e sociedade civil. In: BURSZTYN, Marcel et al. A difícil sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

BONETI, Lindomar Wessler. Políticas públicas por dentro. Ijuí: Unijuí, 2006.

BREGA FILHO, Wladimir. Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: Conteúdo jurídico das expressões. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. O conceito de política pública em direito. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. _____ (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lamêgo. Constituição Federal anotada. São Paulo: Saraiva, 2005.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade da educação: avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar pra quê? Cad. CEDES vol.29 no.78 Campinas, May/Aug. 2009.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. A discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito. Curitiba: Juruá, 2006.

CALLEGARI, Cesar. O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo. 5. ed. São Paulo : Aquariana, 2010.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2009.

CANIVES, Patrice. Educar o cidadão? Trad. Estela dos Santos Abreu e Claudio Santoro. Campinas: Papirus, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores? Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil – O longo caminho. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CASTRO, Mary Lobas de; CANHEDO JR, Sidnei Garcia: Educação Ambiental como Instrumento de Participação. In: PHILIPPI Jr., Arlindo; PPELICIONI, Maria Cecília Focesi (Editores). Educação Ambiental e Sustentabilidade. Barueri: Manole; 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. 4. ed. São Paulo, McGraw Hill, 1993.

CIENA, Fabiana Policon. O Poder Judiciário na efetivação do direito fundamental à educação. 147 p. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica da Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, Jacarezinho, 2008.

COAN, Adriana. A compreensão da constituição e a dignidade da pessoa humana. 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. Afirmção Histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas. Revista de informação Legislativa. Brasília, ano 35, n. 138, 1998.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. Tribunal de Contas – Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 797, 8 set. 2005 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7254>>. Acesso em: 23 dez. 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel: A judicialização da educação. In, Revista do Ministério Público do Estado de Goiás. Goiás: ESMP, 2009.

_____. Justiciabilidade no campo da educação. Revista de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: ANPAE, v. 26, n. 1, p. 75103, jan/ abr. 2010.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 27, 1999.

DELORS, Jacques. Educação: um tesouro a descobrir. São Paulo, Cortez Editora. Brasília, MEC/UNESCO, 1998.

DIAS, Jean Carlos. Políticas públicas e questão ambiental. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n.31, 2003.

DIAS, Maria Clara. Os direitos sociais básicos: uma investigação filosófica da questão dos direitos humanos. Porto Alegre: EPIPUCRS, 2004.

DIMOULIS, Dimitri. Elementos e problemas da dogmática dos direitos fundamentais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Jurisdição e Direitos Fundamentais: anuário 2004/2005. Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul (AJURIS). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura/Livraria do Advogado, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. São Paulo em perspectiva. São Paulo, n. 18 (2), 2004.

DUARTE, Clarice Seixas. O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FARIA, José Eduardo. Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; GRINOVER, Ada Pellegrini; CUNHA FERRAZ, Anna Candida da. Liberdades públicas (Parte Geral). São Paulo: Saraiva, 1978.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FISCALIZAÇÃO da CGU descobre muitas fraudes contra o Fundeb em municípios. Disponível em: <www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2011/noticia03811.asp>. Acesso em: 02 set. 2014.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FRANÇA, Vladimir da rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. Revista de Direito Administrativo – RDA. Rio de Janeiro: 220: 165-177, abr/jun 2000.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. O Controle Judicial de Políticas Públicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAG, Bárbara. Escola, estado e sociedade. São Paulo: Moraes, 1979.

FURGHESTTI, MARA L. S.; GRECO, Maria T. C.; CARDOSO, Rosinete C. F. Ensino fundamental de 9 anos: os impactos das políticas públicas para a alfabetização com letramento. 2012. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Educacao_Fundamental/Trabalho/12_12_50_2470-6741-1-PB.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2014.

G1. Ranking de qualidade da educação coloca Brasil em penúltimo lugar. Publicado em 27 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/11/ranking-de-qualidade-da-educacao-coloca-brasil-em-penultimo-lugar.html>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002.

GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia: o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GARCIA, Walter E. Comentários sobre o art. 55 do ECA. In: CURY, Munir (Coord.). Estatuto da criança e do adolescente comentado. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GENTILI, Pablo, 1995. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo e Tomaz Tadeu da Silva (orgs). Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 1995.

GOLDSMITH, Fabio Brun. VELLOSO, Andrei Pitten. Princípio da eficiência em matéria tributária. MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). Pesquisas Tributárias. Nova Série – 12. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GOMES, Sergio. O princípio constitucional da pessoa humana e o direito fundamental à educação. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, 2005, n.51.

GORCZEVSKI, Clovis. Direitos humanos dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005.

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. São Paulo: Malheiros, 2000.

GRECO, Leonardo. Plublicismo e privatismo no processo civil. Revista de processo, vol. 164, out. 2008.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre Faticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HENRY, Raul. Revista Veja, ed. 2351, São Paulo. 2013.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HOBBS, Thomas. De Cive: Elementos Filosóficos a Respeito do Cidadão. Petrópolis: Vozes, 1993.

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv65857.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2013.

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IBGE. Sala de imprensa: Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2476>>. Acesso em: 31 dez. 2013.

IDEB, Nota Técnica. Disponível em: <http://www.seduc.mt.gov.br/download_file.php?id=4151&parent=103>. Acesso em: 29 dez. 2013.

IDEB, Resultados e Metas. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=1456855>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

INEP. Histórico da Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 -2011, 2004. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm>. Acesso em: 27 dez. 2013.

INEP. IDEB. Disponível em: <http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=5>. Acesso em: 12 jan. 2013.

IPPOLITO, Dario. O garantismo de Luigi Ferrajoli. In: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 3(1): 34-41 janeiro-junho 2011. Disponível em: <www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/download/156/98>. Acesso em: 07 abr. 2014.

KANT, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. In: Os Pensadores – Kant (II). Trad. Paulo Quintela. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

_____. Sobre a Pedagogia. Trad. Francisco Cock Fontanella. Piracicaba: Editora Unimep, 1996.

KÜENZER, Acácia Zeneida. As políticas de formação: A constituição da identidade do professor sobrance. In: Revista Educação & Sociedade, Campinas, v. 20, n. 68, dez, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0101-733019990003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 dez. 2013.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Teoria dos direitos fundamentais sociais. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2006.

LIMA JR., Jayme Benvenuto. Os direitos humanos, econômicos, sociais e culturais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 1999.

MACHADO, Edinilson Donisete. Ativismo judicial: limites institucionais democráticos e constitucionais. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

_____. Decisão judicial sobre políticas públicas: Limites Institucionais democráticos e constitucionais. 2006. 159 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

MEDAUR, Odete. Princípios de Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. Revista Jurídica Virtual, Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos. Revista de Direito Administrativo – RDA. Rio de Janeiro: 221: 71-93, jul/set 2000

_____. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____. Mutações do Direito Administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MORIN, Edgar. Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro. Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya, São Paulo: Cortez, 2000.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. O direito à Educação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NODARI, Paulo Cesar. A noção da boa vontade em Kant. In: Revista Portuguesa Filosofia, 2005.

O ANALFABETISMO é uma das principais causas da exclusão de jovens no Brasil, UOL, 11 de Dezembro de 2012. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/inter/afp/2002/12/11/ult34u55230.jhtm>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

OEA. Declaração americana dos direitos e deveres do homem. Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. Protocolo adicional à convenção americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, “protocolo de san salvador”. Assinado em San Salvador, El Salvador, em 17 de novembro de 1988. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso em: 23 jan. 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 28, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Educação e Cidadania: o Direito educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. 1995. 179p. Tese (Doutorado)- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em: 08 de Abr. 2014.

O QUE é o Ideb, INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

OREALC / UNESCO. O estado da educação na América Latina e no Caribe. Garantir uma educação de qualidade para todos. Um relatório regional. Santiago: OREALC / UNESCO, 2007. Disponível em: <<http://www.unesco.cl>>. Acesso em: 26 dez. 2013.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Controle judicial da administração pública: da legalidade estrita a lógica razoável. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. Da Reforma Administrativa Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PEREIRA, Otaviane. O que é teoria. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PIMENTA, S. G. Formação de professores: identidade e saberes da docência. In: _____. (Org.). Saberes pedagógicos e atividade docente. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PINTO, Ferreira. Curso de direito constitucional. 12. ed. ampl. e atual. de acordo com as Emendas Constitucionais e a Revisão constitucional. São Paulo: Saraiva, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Da vinculação constitucional de recursos para a educação, passando pelos fundos, ao custo-aluno qualidade. [São Paulo]: [s.n.], 2006. [não paginado]

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o princípio da dignidade da pessoa humana. In: LEITE, S. L. (Org.). Dos Princípios Constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003.

_____. Direitos humanos e princípio da dignidade humana. Revista dos advogados, São Paulo, Ano 23. n. 70. p. 38, jul. 2003-a.

_____. Temas de direitos humanos. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003-b.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Uganda aposta na educação e salta no IDH. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=464>. Acesso em: 27 dez. de 2013.

PROGRAMAS do MEC voltados à formação dos professores. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15944:programas-do-mec-voltados-a-formacao-de-professores>. Acesso em: 02 set. 2014.

RAMIRO, Caio Henrique Lopes; HERRERA, Luiz Henrique Martim. Interpretação constitucional: Notas sobre procedimentalismo e substancialismo. Outubro de 2012. Disponível em: <http://www.univem.edu.br/jornal/materia.php?id=200>. Acesso em: 08 jan. 2014.

RÁO, Vicente. O direito e a vida dos direitos. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

RIBEIRO, Guilherme. Direito à educação e sua basilar e imanente noção constitucional de dever fundamental. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JÚNIO; Teófilo Marcelo de Arêa (Coord.). Direitos sociais. Birigui: Boreal, 2011.

RIGHETTI, Sabrina. Países com melhor educação tendem a ser menos corruptos. Folha de São Paulo. São Paulo, 30 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2013/12/1391533-paises-com-melhor-educacao-tendem-a-ser-menos-corruptos.shtml>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Inconstitucionalidade por Omissão e Troca de Sujeito: a perda de competência como sanção à inconstitucionalidade por omissão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Emílio ou da educação. 3. ed. São Paulo: Difel, 1979.

SAES, Wandimara Pereira dos Santos. A justiciabilidade dos direitos sociais no Brasil: abordagem analítica, empírica e normativa. 2008. 342 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni. Avaliação Institucional e Projeto Pedagógico: articulação imprescindível. São Paulo: Letras do Pensamento, 2011.

_____; RAPHAEL, Hélia Sonia. Projeto Pedagógico e Avaliação Institucional: articulação e importância. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Ano 11. v. 11, n. 1, mar., p. 103-113, 2006.

_____; SOARES, Fernanda Heloisa Macedo. Construção da Identidade Docente do Professor de Direito. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Apelação nº 0012974-23.2009.8.26.0077 Apelante Prefeitura Municipal de Birigui apelado Elaine Cristina da Costa Araújo Gerson Lopes Filho. Julgamento em 27 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/41457361/djsp-judicial-2a-instancia-16-10-2012-pg-452>>. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. Apelação nº 0007355-48.2011.8.26.0302 apelante JOAO SANZOVO NETO, apelados PREFEITURA MUNICIPAL DE JAU e MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Julgamento em 11 de dezembro de 2013. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7326528&cdForo=0&vCaptcha=psDzx>>. Acesso em: 27 set. 2014.

_____. Agravo de Instrumento nº 0103057-83.2013.8.26.0000 agravante Gabriel dos Santos Fernandes Molina, agravado Ministério Público do Estado de São Paulo. Julgamento em 15 de outubro de 2013-a. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7094295&cdForo=0>>. Acesso em: 01 out. 2014.

_____. Apelação nº 0005736-16.2009.8.26.0638 apelante/apelado Ministério Público do Estado de São Paulo, apelados/apelantes Gilmar Aparecido Ragasi, Grenitur Transportes e Turismo Ltda EP e José Sadao Koshiyama. Julgamento em 21 de maio de 2014. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7577992&cdForo=0>>. Acesso em: 02 set. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In _____. (org.). Dimensões da dignidade da pessoa humana: ensaios de filosofia e do direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. _____. (Org.). Jurisdição e direitos fundamentais: anuário 2004/2005. Escola Superior da

Magistratura do Rio Grande do Sul (AJURIS). Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura/Livraria do Advogado, 2006.

_____. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. In: Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n° 1, 2001.

SARMENTO, Daniel. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria. Arquivos de Direitos Humanos, vol. 2, 2002.

_____. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2. ed. Editora: Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

SAVIANI, Demerval. História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2010.

SEM, Amartya Kumar. Desenvolvimento como Liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Doniselli Mendes, São Paulo: Cia das Letras, 2005.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. Controle social das políticas públicas no Brasil : caminho para uma efetiva democracia. 2010. 146 f. Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 6. ed. São Paulo:Malheiros, 2002.

_____. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. São Paulo: Malheiros: 2005.

_____. Garantias econômicas, políticas e jurídicas da eficácia dos Direitos Sociais. Disponível em: <mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto110.doc>. Acesso em: 15 jul. 2013.

SILVA JÚNIOR, Ivanildo Soares da. A educação ambiental como meio para a concretização do desenvolvimento sustentável. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MILARÉ, Édis (Coord.). Revista de Direito Ambiental. São Paulo, n. 50, abr-jun 2008.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. Curitiba: Jornal de Políticas Educacionais n° 9, 2011.

SOARES, Fernanda Heloisa Macedo. Docência Jurídica: Construção da Identidade Docente. 2010. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2010.

SODER, José. Direitos do homem. São Paulo: Nacional, 1960.

SOUZA, Ítalo Roberto Fuhrmann. Princípio da proibição de retrocesso social e constitucionalismo dirigente. 2008. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito- Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2008.

SOUZA, Motauri Ciocchetti. Direito da educação. In: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. (Org.). Manual de Direitos Difusos. 2. ed. São Paulo : Editora Verbatim, 2012.

STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. In. *Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas*. AATR, Salvador, 2002.

TEPEDINO, G. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TRAMONTIN, Geovani Werner. *A intervenção judicial em políticas públicas relacionadas ao direito da criança e do adolescente*. Dissertação de Mestrado em Direito apresentada na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2009

UNESCO, 2001. “Los países de América Latina y el Caribe adoptan la declaración de Cochabamba sobre educación”. In: *Anais da Oficina de información Pública para América Latina y Caribe*. Disponível em: <<http://www.iesalc.org>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

VIDAL NETO, Pedro. *Estado de Direito: direitos individuais e direitos sociais*. São Paulo: Ltr, 1979.

WÜLFING, Juliana. *Do Estado à sociedade sem Estado*. In: *Derecho y Cambio Social*, nº 6, ano II, 2005. Disponível em: <<http://www.derechocambiosocial.com/revista006/sociedad%20sin%20estado.htm>> . Acesso em: 10 jan. 2014.