

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”  
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM  
CURSO DE DIREITO

**JÉSSIKA BONFAIN AMBRÓSIO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITO À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL  
E SEUS CONTROLES**

MARÍLIA  
2015

JÉSSIKA BONFAIN AMBRÓSIO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITO À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL E SEUS  
CONTROLES

Trabalho de curso apresentado ao curso de Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

MARÍLIA  
2015

AMBRÓSIO, Jéssika Bonfain

Políticas Públicas de Direito à Educação Fundamental e seus Controles; orientador: Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado. Marília, SP: 2015.

70 p.

Trabalho de curso (Graduação em Direito) – Curso de Direito da Fundação de Ensino “Eurípedes Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM, Marília, 2015.

1. Direito à Educação. 2. Políticas Públicas. 3. Controle de Políticas Públicas.

CDD: 341.2733



FUNDAÇÃO DE ENSINO "EURÍPIDES SOARES DA ROCHA"

MANTENEDORA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM

Curso de Direito

**Jessika Bonfain Ambrosio**

RA: 47812-1

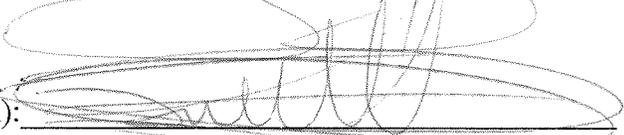
Políticas Públicas de Direito à Educação Fundamental e seus Controles.

Banca examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Graduação em Direito da UNIVEM, F.E.E.S.R, para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Nota: 100 (P3)

ORIENTADOR(A):   
Edinilson Donisete Machado

1º EXAMINADOR(A):   
Teofilo Marcelo de Area Leao Junior

2º EXAMINADOR(A):   
Danilo Pierote Silva

Marília, 02 de dezembro de 2015.

*Aos meus pais, Cleide e Luis,  
por todo amor e cuidado  
dedicados a mim.*

*A Deus pelas bênçãos  
derramadas em meu  
caminho.*

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus, por ter me presenteado com a vida, fazendo-me capaz de concretizar mais uma etapa.

Aos meus pais, Cleide e Luis, que me ensinaram o significado da palavra família e não medirem esforços para me apoiar na conclusão do curso. A vocês dedico todo meu amor.

Ao meu orientador, professor Edinilson Donisete Machado pelo empenho e conhecimento dedicado a essa pesquisa.

A todos os professores que me acompanharam na graduação e aos funcionários que fazem da UNIVEM um ambiente agradável.

Aos amigos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação na graduação.

*“As nações marcham para sua grandeza ao  
mesmo passo que avança sua educação.”*  
Simón Bolívar

AMBRÓSIO, Jéssika Bonfain. Políticas Públicas de Direito à Educação Fundamental e seus Controles. 2015, 70 f. Trabalho de curso. (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Eurípedes de Marília, Fundação de Ensino “Eurípedes Soares da Rocha”, Marília, 2015.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a efetividade das políticas públicas educacionais sob a abordagem dos princípios da Administração Pública, com relevância ao princípio da eficiência. A educação está prevista na Constituição Federal de 1988 como um Direito Fundamental no rol dos direitos sociais que deve ser garantido pelo Estado, família e sociedade. Tanto a previsão Constitucional como as normas infraconstitucionais frisam que a finalidade da educação é formar cidadão, pois é dentro do ambiente escolar que começa o exercício da cidadania. Logo, conclui-se que a educação está diretamente relacionada com o princípio da dignidade da pessoa humana, vez que torna o indivíduo apto a exercer seus direitos. Nesse contexto, cabe ao Poder Público desenvolver políticas públicas que concretizem o direito à educação. No entanto, nem sempre a Administração Pública mostra-se eficiente na garantia desse direito, quando não, tanto o Poder Executivo, como o Legislativo omitem-se em garanti-lo. Por tal razão, surge a necessidade de fiscalizar os atos do Poder Público a fim de garantir a eficiência das políticas públicas educacionais. Como forma de controle das políticas públicas, surge a possibilidade da população em participar dos atos públicos, que se trata do controle social. Esse modelo de participação estabelece a aproximação da sociedade nas deliberações e decisões da gestão pública, porém, ainda não se mostram tão expressivos. Também há o controle jurisdicional, exercido pelo Poder Judiciário quando provocado por ações coletivas ou individuais propostas pelos respectivos legitimados. As decisões do Judiciário impõem obrigações ao Poder Executivo e Legislativo para desenvolver políticas públicas ou tornar eficazes as já existentes. Assim, a finalidade de controlar os atos do Poder Público é garantir que as políticas públicas efetivem o direito à educação dentro dos padrões estabelecidos pela Carta Magna e normas infraconstitucionais.

**Palavras-chave:** Direito à Educação, Políticas Públicas Educacionais, Controle de Políticas Públicas.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEB: Conselho de Entidades de Base

CF: Constituição Federal

CNE: Conselho nacional de Educação

ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE: Instituto Brasileiro de geografia e Estatística

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC: Ministério da Educação

ONU: Organização das Nações Unidas

PIBID: Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAIC: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNE: Plano Nacional da Educação

PNLD: Programa Nacional do Livro Didático

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1 DIREITOS SOCIAIS: DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	11
1.1 Direitos sociais: análise histórica e sua classificação .....	11
1.2 Direito social à Educação na Constituição Federal de 1988 .....	17
1.3 Direito à Educação e seu marco regulatório infraconstitucional .....	22
2 DIREITO À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL E AS POLITICAS PÚBLICAS .....	27
2.1 Políticas Públicas: classificação .....	27
2.2 Políticas públicas educacionais e sua efetividade.....	32
2.3 Os princípios da Administração Pública .....	40
3 DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	45
3.1 Controle Social das Políticas Públicas .....	45
3.2 Controle Jurisdicional das Políticas Públicas.....	51
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS .....	64

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elenca o Direito Fundamental à Educação classificado como um direito social pertinente ao desenvolvimento individual e garantia da dignidade humana que, portanto, reflete na sociedade por capacitar o indivíduo ao exercício da cidadania.

O direito à educação, além de estar previsto na Carta Magna, encontra respaldo em normas infraconstitucionais que delineiam os princípios da educação, suas finalidades no desenvolvimento do cidadão, bem como a qualidade em que tal direito deve ser disponibilizado pelo Estado.

Esse direito deve ser consolidado por políticas públicas, cabendo ao Poder Público desenvolver meios que o efetivem. Contudo, nota-se que o Poder Executivo e Legislativo encontram dificuldade em implementar e executar políticas públicas, seja por omissão em efetivar o direito, ou má gestão dos recursos públicos, que resultam em déficit do acesso à educação e na qualidade do ensino.

Para garantir efetividade das políticas públicas é necessário analisar os meios para fiscalizar os atos do Poder Público, quais sejam: controle social, onde a sociedade participa das decisões e execuções da gestão pública, ou o controle jurisdicional.

O objetivo principal da presente trabalho é estudar o direito social à educação e os meios de sua efetividade, previstos na Constituição Federal de 1988 e em normas infraconstitucionais, limitando-se na análise do ensino fundamental, além de demonstrar a função da educação na formação de cidadãos e na garantia da dignidade humana, que se trata de um dos princípios da República Federativa do Brasil.

Pretende-se, também, analisar as políticas públicas voltadas para a educação fundamental e sua efetividade na garantia à educação de qualidade, bem como a participação da sociedade no controle das políticas educacionais e o controle efetuado pelo Poder Judiciário.

O método de abordagem utilizado para a elaboração da pesquisa é o dedutivo, classificando a pesquisa como qualitativa, e quanto aos procedimentos técnicos, utilizou-se fontes bibliográficas e documentais, analisando diversas apreciações relacionadas aos direitos fundamentais, políticas públicas e Administração Pública.

Primeiramente, será abordado o direito social, fazendo um relato histórico dos Direitos Fundamentais e definindo suas dimensões, dentro da necessidade em reconhecer os

direitos do ser humano que surgiram conforme a evolução da sociedade. Superada a fase histórica, será analisado o Direito Fundamental à Educação e sua previsão Constitucional, bem como sua relação intrínseca com o princípio da dignidade da pessoa humana e a formação de cidadãos que também estão prelecionados nas normas infraconstitucionais, estas que além de endossarem as previsões constitucionais, determinam as regras do sistema educacional.

Num segundo momento, passa-se a abordagem das políticas públicas quanto à conceituação, classificação, finalidades e sua pertinência com o âmbito jurídico para possibilitar a análise das políticas públicas educacionais voltadas à implementação e melhoria do ensino fundamental, que se trata de um direito social.

Nesse ponto pretende-se avaliar a efetividade dos Atos do Poder Público em garantir a educação e seus respectivos resultados que estão diretamente relacionados com o princípio da eficiência, conforme será demonstrado, cumulativamente com os demais princípios da Administração Pública.

Por fim, após analisar as políticas públicas, faz-se necessário determinar instrumento que controlam a gestão pública. Será analisada a possibilidade da população em participar das decisões do Poder Público na criação e execução das políticas públicas, como um novo ideal de Administração Pública que pretende aproximar os beneficiários no processo de formação dos atos de seus interesses.

No entanto, quando o controle social não for suficiente, surge a intervenção do Poder Judiciário que poderá impor obrigações ao Poder Executivo e Legislativo para suprir a omissão em garantir o direito à educação, ou tornar as políticas públicas eficazes, quando provocado por meio de ações individuais ou coletivas.

# 1 DIREITOS SOCIAIS: DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

## 1.1 Direitos sociais: análise histórica e sua classificação

Os Direitos Humanos Fundamentais sofreram diversas transformações tendo em vista a evolução dos pensamentos humanos e da sociedade com suas várias manifestações. Assim, pode se observar que tais direitos surgiram muito tempo antes de serem constitucionalizados, pois são resultados das evoluções históricas e atravessaram gerações, como demonstra Luño (2013, p. 164)<sup>1</sup>:

Uma concepção geracional e, portanto, histórica dos direitos humanos pode ser julgada surpreendente e paradoxal. Muitos cidadãos das sociedades democráticas atuais julgam os direitos humanos como um valor eterno inerente a sua experiência cívica. (tradução nossa)

Esses direitos possuem caráter cumulativo, resultante das exigências da sociedade, ou do próprio indivíduo em si, motivadas pelas agressões às necessidades fundamentais do ser humano, tanto que todas as dimensões desses direitos buscam a proteção à dignidade humana.

Assim, os Direitos Humanos Fundamentais são os direitos individuais do homem em face do Estado incorporados à Constituição. Contudo, ainda que esses direitos estejam positivados é de extrema necessidade que tenham efetividade.

Provenientes de fontes distintas, como religião e até mesmo a filosofia, os Direitos Fundamentais surgiram com o escopo de limitar o poder e autoritarismo estatal de forma a garantir dignidade às pessoas (SARLET, 2012, p. 252).

A origem dos Direitos Fundamentais é incerta, tendo como mais remoto registro, até conhecido, no Código de Hamurabi (1690 A.C) que previa direitos como a vida, propriedade, honra e dignidade, que são comuns a todos os homens, bem como a previsão de uma lei superior a todos os governantes (BREGA FILHO, 2002, p. 4).

Na Grécia, com estóicos e sofistas, surge a noção da lei não escrita, o direito natural, consagrando a liberdade e igualdade como elementos inerentes à natureza humana. Tal preocupação com a igualdade foi abrangida pelo direito Romano na Lei das Doze Tábuas, além dos direitos à liberdade e à propriedade.

---

<sup>1</sup> Texto original: “Una concepción generacional y, por tanto, histórica de los derechos humanos puede juzgarse sorprendente y paradójica. Muchos ciudadanos de las sociedades democráticas actuales juzgan los derechos humanos como un valor eterno consustancial a su experiencia cívica.”

Os Direitos Fundamentais também se fazem presente em documentos religiosos que influenciaram o reconhecimento dos Direitos Fundamentais e à dignidade da pessoa humana, sendo o cristianismo digno de menção que prega a igualdade de todos os homens, independentemente de origem, raça, sexo ou credo.

Do século V ao XV, período que marca a Idade Média, importantes manifestações acerca dos Direitos Fundamentais surgiram, conforme preleciona José Afonso da Silva (2011, p. 137) foi “no bojo da Idade Média que surgiram os antecedentes mais diretos das declarações de direitos”, apesar de ter sido um momento marcado pela intensa desigualdade social e cultural.

O primeiro documento que traz a instituição dos Direitos Fundamentais é a *Magna Charta Libertatum*, assinada pelo rei João Sem Terra, em 15 de junho de 1215, a fim de cessar os conflitos existentes frente aos barões feudais e ao papado. Posteriormente, outros documentos trouxeram os conceitos da Magna de 1215, como a *Petition of Rights* em 1628, o *Habeas Corpus Act* em 1679, e a *Bill of Rights* em 1689.

Esse período marca a constitucionalização dos direitos naturais do homem, ou seja, é a positivação dos Direitos Fundamentais, ainda da primeira dimensão (civis e políticos), pelo Estado, este que seguia o modelo absolutista. Os Direitos Fundamentais de primeira dimensão são exemplificados pelo direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de religião, à participação política. Nesse período exigia-se a abstenção do poder estatal sobre os direitos individuais, pertencendo somente ao indivíduo a titularidade destes.

Em contraposição ao autoritarismo do Estado absolutista surge o liberalismo pregando a autonomia mercantil, dissociando o Estado da economia, tendo a atuação estatal um caráter meramente segurador ante as relações mercantis, surgindo uma democracia, conforme Bonavides (2001, p. 68):

A burguesia, com o longo tirocínio de sua pugna contra o absolutismo, passara a desconfiar do poder: E no Estado liberal-democrático, erguido pelo constitucionalismo pós-revolucionário, o princípio liberal triunfara indiscutivelmente sobre o princípio democrático.

Essa nova concepção de Estado teve grande marco na independência das colônias dos Estados Unidos da América decorrentes da Declaração de direitos do Estado da Virgínia, de 12 de junho de 1776, apontada como o primeiro documento jurídico a prever Direitos Fundamentais em sentido moderno (SILVA, 2011, p. 153). Tal documento trouxe uma nova concepção política, a soberania popular, bem como a reconhecer os Direitos Fundamentais como inerentes ao homem, independente das diferenças.

Porém, esses documentos tiveram sentido restrito, uma vez que os direitos previstos só foram reconhecidos nos Estados em que foram declarados, perdendo assim o caráter universal derivados dos Direitos Fundamentais, pois os Estados Unidos procurou tão somente declarar sua independência e não em difundir tal concepção política para os demais Estados.

No entanto, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, na França, procurou disseminar a todos os povos e tempos sobre os Direitos do Homem e do Cidadão que devem ser invariáveis em meio às revoluções.

Diante do cenário de manifestações de ideais em defesa dos Direitos Fundamentais de primeira dimensão, a Revolução Francesa foi uma grande baliza para influenciar diversos países. Para Maurice Duverger aponta algumas características desse documento:

o texto da Declaração de 1789 é de estilo lapidar, elegante, sintético, preciso e escoreito, que, em seus dezessete artigos, proclama os princípios da liberdade, igualdade, propriedade e legalidade e as garantias individuais liberais que ainda se encontram nas declarações contemporâneas, salvas as liberdades de reunião e de associação que ela desconheceu, firmando uma rigorosa concepção individualista” (DUVERGER, Apud SILVA, 2011, p. 146).

Diante da revolução industrial, crescimento populacional e desigualdades sociais, fazia-se necessário uma participação ativa do Estado para garantir o desenvolvimento social, este que não foi possível com as políticas adotadas até aquele momento, uma vez que o crescimento industrial trouxe grande impacto à classe operária que fora substituída por máquinas gerando nefastos problemas de caráter social.

O triste capítulo da primeira fase da Revolução Industrial, de que foi palco o Ocidente, evidencia, com a liberdade do contrato, a desumana espoliação do trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem a servidão medieval se poderia, com justiça, equiparar. (BONAVIDES, 2001, p. 44)

O Estado liberal não foi capaz de garantir a todos os indivíduos liberdade e igualdade, acarretando revolta da classe trabalhadora que reivindicava seus direitos, surgindo assim os direitos sociais, onde o Estado tem participação ativa para torná-los concretos.

Em contraposição ao liberalismo, surge o Estado Social, fomentado pelo princípio da justiça social (SARLET, 2009, p. 48), ou seja, buscava-se um equilíbrio entre os indivíduos da sociedade, reconhecendo a necessidade da intervenção do Estado na garantia dos direitos sociais. Nesse modelo, exige-se do Estado criação de políticas públicas para alcançar os direitos positivados.

O Estado Social marca a origem dos Direitos Fundamentais de segunda dimensão, entendidos como os bens dos homens, ou seja, os direitos sociais. As primeiras Constituições a positivarem esses direitos foram a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de *Weimar* de 1919, na Alemanha.

Após a Segunda Guerra Mundial, buscou-se o reconhecimento dos direitos humanos, para Paulo Bonavides (2009, p. 569), “um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e igualdade”, caracterizado pelo humanismo e universalidade.

Os Direitos Fundamentais de terceira dimensão surgiram na segunda metade do século XX. Esses se originam da necessidade de reconhecer os direitos do homem de forma coletiva, dentro da sociedade, e não individualmente.

Em meio aos direitos de terceira dimensão, também chamados de direitos de solidariedade e fraternidade, cumpre citar o direito a paz, ao meio ambiente equilibrado, à qualidade de vida, à comunicação, à conservação e utilização do patrimônio histórico, dentre outros direitos difusos, ou seja, não há um titular determinado, são direitos que pertencem à coletividade de modo geral. Nesse sentido, Sarlet (2009, p. 48/49):

Cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, dentre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes consequências, acarretando profundos reflexos na esfera dos Direitos Fundamentais. A nota distintiva destes direitos da terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade transindividual (ou metaindividual) muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção.

Há autores que sustentam a existência dos Direitos Fundamentais de quarta e quinta dimensão. Para Paulo Bonavides (2009, p. 570-572) os direitos de quarta dimensão composta pela democracia, são resultado da globalização dos Direitos Fundamentais. Assim, para o doutrinador, o direito à democracia é o ápice da pirâmide formada pelas demais dimensões dos Direitos Fundamentais.

Enquanto Bobbio (2004, p. 08), entende que, devidos aos avanços das pesquisas biológicas, que estão trazendo efeitos cada vez mais traumáticos, surge a necessidade de uma nova dimensão de direitos, esta que seria os direitos de quarta dimensão, que são relativos à genética.

O direito à paz, elencado dentro dos direitos de terceira dimensão, em um entendimento moderno, integraria uma quinta dimensão, ante sua relevância nos direitos humanos e fundamentais.

Na medida em que o ser humano e a sociedade evoluem, surgem novos Direitos Fundamentais, ou são reinventados, como resposta e garantia de proteção às necessidades que passam a existir.

Para expressar a evolução histórica dos Direitos Fundamentais, usa-se “gerações” ou “dimensões” dos Direitos Fundamentais. Na concepção de Bonavides (2009, p. 563) “os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e quantitativo (...)”.

Enquanto Sarlet (2009, p. 45) além do caráter cumulativo e quantitativo dos Direitos Fundamentais, acrescenta a estes no âmbito constitucional a unidade e indivisibilidade, defendendo como terminologia mais adequada a expressão “dimensão”.

Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à idéia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos. (SARLET, 2009, p. 46).

Assim, como a expressão gerações relaciona-se com processo evolutivo, considerando os ideais anteriores como ultrapassados, dimensões podem retratar melhor o processo de evolução dos Direitos Fundamentais, pois estes não se perderam com o tempo, pois o surgimento de cada dimensão dos Direitos Fundamentais não extingue os anteriores.

Os direitos sociais, elucidados nos Direitos Fundamentais de segunda dimensão, são concretizados através de uma participação positiva do Estado em favor das classes menos favorecidas da sociedade.

O ápice da constitucionalização dos direitos sociais foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi aprovado em 1948 pela Assembleia Geral da ONU, universalizando os direitos sociais.

No Brasil, as Constituições de 1824 e de 1934, trouxeram a previsão de direitos sociais. A Constituição Federal de 1988 trata os direitos sociais com significativa estima, pois, quando da elaboração da Carta Magna, o país acabara de enfrentar um período de autoritarismo, o regime militar, onde os Direitos Fundamentais não eram considerados com devida relevância.

Na concepção de José Afonso da Silva (2011, p. 287), os direitos sociais classificam-se em: direitos sociais do homem produtor e, direitos sociais do homem consumidor.

Os direitos sociais do homem produtor (artigos 7º ao 11, da CF/1988): direito dos trabalhadores, direito de instituição de sindicato; direito à greve; direito de cooperação na gestão empresarial. Os direitos sociais do homem consumidor (artigo 6º da CF/ 1988) são os direitos: à educação; à segurança; à previdência social; à moradia; ao lazer e cultura.

Observa-se que os direitos do homem produtor estão relacionados com os direitos trabalhistas, enquanto os direitos do homem consumidor são relativos ao desenvolvimento da ordem social.

A constitucionalização dos direitos sociais representa a preocupação do Estado em garantir o “bem-estar” social, e o desenvolvimento de todo indivíduo, contudo, não basta somente a positivação desses direitos, como de todos os demais Direitos Fundamentais, é preciso que o Estado detenha instrumentos capazes de concretizá-los.

A respeito da eficiência dos direitos sociais e suas perspectivas, Paulo Bonavides (2009, p. 614) entende:

Não resta dúvida, porém, de que, à margem da teorização, no âmbito exclusivo da realidade pura do nosso tempo, os obstáculos para concretizar direitos fundamentais de natureza social aumentaram consideravelmente por efeito do neoliberalismo e da globalização. Da sociedade mesma, onde atuam esses fatores novos, partem ameaças que se poderão tornar letais à liberdade enquanto direito fundamental. A moderna e complexa sociedade de massa, como sociedade pós-industrial, desde muito tem feito crescer esse risco.

Ante o desenvolvimento tecnológico e econômico, as ameaças à eficácia dos direitos fundamentais positivados tendem a aumentar, e por tal motivo, esses direitos devem ser garantido para que não sejam violados.

De sorte, a Constituição Federal brasileira garante instrumentos ao indivíduo de ter seus Direitos Fundamentais concretizados, ainda quando já violados, ingressando no judiciário. Evidente que, o poder judiciário terá de utilizar-se da hermenêutica para que a evolução social não seja uma barreira na garantia do desenvolvimento do ser humano e na reverência a sua dignidade.

## 1.2 Direito social à Educação na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal delinea as relações e funções entre os órgão e poderes, além de estabelecer os objetivos a serem alcançados pela sociedade e as responsabilidades do Estado para garanti-los.

Logo em seu artigo 1º, a Carta Magna (BRASIL, 1988) traz o fundamento da República Federativa do Brasil, consagrando a importância da dignidade humana positivando esse princípio no texto legal, reconhecendo que o Estado está a favor da pessoa humana, sendo que as necessidades do ser humano devem ser satisfeitas pelo Poder Público.

Art. 1º 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 - a dignidade da pessoa humana;(grifo nosso)**

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

V - o pluralismo político.

Na concepção de Ingo Sarlet (2009, p. 101/102), a dignidade humana “é algo que se reconhece, respeita e protege, mas não que possa ser criado ou lhe possa ser retirado, já que existe em cada ser humano como algo que lhe é inerente”, considerando ainda que, tal princípio é limite a ser respeitado pelo Estado e uma tarefa, pois o ente estatal deve guiar suas ações para garantir a dignidade à pessoa.

O princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado como fundamento e revestido de caráter de imperatividade, produz consequências jurídicas ante a sua inaplicabilidade:

Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. (ALEXY, 2008, p. 90)

A partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada pela Organização das Nações Unidas de 1948, que a dignidade humana passou a ser positivada em algumas Constituintes, consagrando logo em seu artigo 1º: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, concluindo assim, que os titulares desse direito são todos os homens, e ante a Carta Magna de 1988, todos são iguais perante a lei.

Nas palavras de José E. L. dos Santos (2013, p. 27) “ocupando posição central do direito, encontra-se o ser humano, sendo que sua dignidade é um bem maior a servir de referência e estrutura a todos os Direitos Fundamentais, à autonomia individual e à personalidade de cada indivíduo”. Para o autor o princípio da dignidade estabelece fundamento e limite aos Direitos Fundamentais.

A imagem do homem constante da Constituição Federal de 1988, não é protegida de forma isolada, pois o indivíduo possui valores intrínsecos a sua existência. A dignidade não pode ser violada, pois o ser humano é o agente final a ser atingido pelos Direitos Fundamentais.

Ainda, no artigo 3º da Constituição Federal estão elencados os objetivos que constituem o país, quais sejam:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por obvio, na busca da concretização dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, no contexto da Constituição Federal de 1988, o direito à educação está intimamente atrelado à dignidade da pessoa humana, uma vez que a educação é um dos meios para atingir o ideias de uma sociedade justa, livre, solidária, reduzir a desigualdade social e garantir o desenvolvimento nacional.

Cabe ressaltar, que os direitos sociais estão revestidos do princípio do não retrocesso social, como bem avalia José Joaquim Canotilho (1993, p 468/469), ou seja, os direitos sociais adquiridos e conquistados, não podem ser abrandados, representando “clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural”.

Logo, a educação, sendo um direito garantido pelo Estado, não pode sofrer qualquer restrição ou limitação, pois ocasionaria insegurança aos sujeitos passivos quanto ao acesso efetivo aos direitos sociais.

Na mesma obra, o autor traz ainda, o conceito da “constituição cultural”, que trata do direito à cultura, educação, desporto. Tal conceito se amolda à Constituição Brasileira de 1988, que positivou o direito à educação em seu artigo 6º e artigo 205, da CF/88. Portanto, que o acesso ensino garante ao indivíduo desenvolvimento pleno, buscando cada vez mais, além de uma vida digna, mas também igualdade na busca de um êxito escolar mais elevado (CANOTILHO, 1993, p. 478). Nessa toada, a “constituição cultural” avaliza o direito de igualdade de oportunidades, desenvolvimento e emancipação do indivíduo.

O direito à educação garante ao homem desenvolvimento pleno, tanto que a Constituição Federal de 1988 trata-o em seu texto como direito social fundamental, bem como nas palavras de Hobbes (1993, p. 281/282):

É evidente, portanto, que todos os homens, pois são crianças ao nascer, nascem incapazes de sociedade civil; e que muitos, talvez a maior parte, ou por deficiência intelectual, ou por falta de instrução, continuam incapazes por toda a vida. No entanto, todos eles, crianças e adultos, têm a natureza humana. Portanto, não é pela natureza que o homem se torna capaz de formar sociedade mas pela educação.

A educação vem consagrada no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 como um direito social, logo, sendo a educação um direito de segunda dimensão, é dever do Estado garanti-lo a todos, pois está diretamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, o pilar mais importante de um Estado Democrático de Direito.

Nota-se que a educação é peça essencial para o desenvolvimento individual e social que “ao lado de outros direitos sociais – deve ser promovida pelo Estado para que este atenda o mínimo existencial da pessoa humana.” (RIBEIRO, 2011, p.177).

O direito à educação não se reduz apenas ao desenvolvimento individual, pois faz parte do bem comum, colaborando no desenvolvimento da nação. Assim, esse direito:

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. (DUARTE, 2006, p. 271).

O próprio artigo 6º da Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um direito de natureza social, atravessando a dimensão de um bem individual, mas vista como um bem comum, pertencendo por essência à sociedade, como prevê o artigo 205, da Carta Magna (BRASIL, 1988):

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

Os direitos sociais têm o objetivo de equilibrar as desigualdades presentes na sociedade, tendo assim, o poder público, como titular do dever de oferecer educação adequada, conforme artigo 205 da CF/88, organizar-se para garantir que todos exerçam esse direito com igualdade.

O direito à educação somente integrou no ordenamento brasileiro na Constituinte de 1988, antes disso, o Estado não estava formalmente comprometido em fornecer ensino público de qualidade a todos. Mas também, o diploma estendeu o dever à família, instituição que está obrigada no dever de formação do caráter do indivíduo, a qual transmite os primeiros valores sociais.

A Constituição ao estabelecer o direito à educação como um direito social em seu artigo 6º (BRASIL 1988), não especificou sua abrangência mínima, mas se pode partir do pressuposto da igualdade de acesso ao ensino e, inicialmente, de conhecimento básico de forma regular e organizada.

Em seu artigo 205, a Constituição Federal preconiza os escopos a serem alcançados, quais sejam, “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (segunda parte do artigo 205). Dessa forma, o Estado está comprometido a atender ao conteúdo constitucional.

O direito à educação também está previsto no âmbito internacional, conforme pode ser observado no artigo XII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, em Bogotá:

Artigo XII. 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. (OEA, 1948)

O Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 16 de dezembro de 1966, promulgado pelo Decreto Presidencial nº 591, de 06 de julho de 1992, trata em seu artigo 13 o direito à educação:

#### Artigo 13

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Como pode ser observado, esse Pacto Internacional tem estrita relação com o texto constitucional brasileiro quanto à garantia da educação como desenvolvimento pleno individual e da dignidade humana. O Pacto, ainda, traz a educação como instrumento de exercício da cidadania com igualdade também no âmbito internacional, a fim de atingir a paz entre as nações.

A Carta Magna, em seu artigo 206 (BRASIL, 1988), enumera os princípios em que ensino será ministrado.

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 ideias 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.

Cumprir a igualdade de condições a cada indivíduo de acesso e permanência ao ensino com padrão de qualidade e gratuito nos estabelecimentos públicos, além da liberdade individual do aprendizado, ensino, pesquisa, ou qualquer forma cultural.

A Carta Federal ainda prevê a “coexistência de instituições públicas e privadas”, prestando-se aos pais o direito de escolha em matricular seus filhos em um estabelecimento de ensino privado, sem que haja intervenção do Estado.

Além de prever o direito à educação, a Constituição Federal estabeleceu a competência sobre a matéria educacional no artigo 211. Quanto à competência:

(...) determinou à União a organização do sistema federal de ensino, o financiamento de instituições, a função redistributiva e supletiva para universalizar as oportunidades educacionais, e, por fim, oferecer assistência técnica e financeira aos demais entes.

Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, cabendo aos Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e educação infantil. (AMIN, 2008, p.50)

A educação é o meio de valorizar o ser humano, nas palavras de SANTOS (2014 p. 48) “quando se fala em *educação*, é preciso levar em conta que não se trata de uma forma qualquer de educação, mas da educação para a vida, da educação para a promoção e o respeito à vida humana”.

Assim, a educação é uma forma de inserir a pessoa no mundo do conhecimento, consequentemente, ocasiona o bem individual, no entanto, trata-se também de um bem comum, pois possibilita o exercício da cidadania que reflete em toda sociedade. Nesse contexto, o acesso à educação gera obrigações para o Estado, bem como a família.

Superada a abordagem do direito à educação na Constituição Federal de 1988, serão analisadas a seguir as normas infraconstitucionais que regulam o direito à educação e reforçam a previsão Constitucional.

### **1.3 Direito à Educação e seu marco regulatório infraconstitucional**

O Direito Fundamental à Educação, prelecionado pela Constituição Federal como direito social que contribui no desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, também encontra respaldo em normas infraconstitucionais que além de regulamentarem o ensino, estabelecem as finalidades e objetivos da educação.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro é composto pela Constituição Federal e as normas infraconstitucionais, estas que estão hierarquicamente abaixo àquela. Sob

a ótica de Canotilho, (2004, p. 1234): “do direito infraconstitucional partir-se-ia para a concretização da Constituição”. As normas infraconstitucionais detalham os direitos, no entanto devem estar em consonância com as previsões constitucionais sendo limitadas a estas.

Conforme já elucidado, a Constituição prevê a educação como Direito Fundamental, e para sua regulamentação e concretização foram instituídas normas infraconstitucionais, entre elas a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional) conhecida como LDB, bem como a Lei nº 9069 de 13 de julho 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA).

Cabe ressaltar que a educação vai além da aprendizagem intelectual, alcança também a formação do caráter da pessoa para prepará-las à vida familiar, profissional e em sociedade, conforme estabelece o artigo 1º, da LDB (BRASIL, 1996), nesses termos Andréa Rodrigues Amin (2008, p. 45): “O processo educacional visa a integral formação da criança e do adolescente, buscando seu desenvolvimento, seu preparo para o pleno exercício da cidadania e para o ingresso no mercado de trabalho.”

Reforçando a fundamentação do artigo 2º da LDB (BRASIL, 1996), vem o texto do artigo 53, do ECA, estabelecer que a educação visa o “ pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”, pode se observar que se trata do mesmo texto da segunda parte do artigo 205, da CF/88. Partindo do intuito de promover a proteção integral da criança e do adolescente, logo, o direito à educação é elemento basilar na formação do ser humano, desde sua infância.

“O direito à educação é direito subjetivo da criança e do adolescente, devendo ser garantido pelo Estado. Elenca o dispositivo os direitos do menor quanto ao acesso e permanência, devendo haver critérios caros e isonômicos por parte do responsável legal: Diretor, Delegado de Ensino e Secretário da Educação. Ainda elenca referida norma o direito de respeito pelos educadores, o direito de contestar critérios avaliativos, de organização em entidades estudantis bem como o acesso a escola pública e gratuita. Aos pais, cabe-lhes o direito de participação.” (ISHIDA, 2009. p. 101)

Tanto o artigo 3º, da LDB (BRASIL, 1996), como o inciso I, do artigo 53, do ECA (BRASIL, 1990), mencionam a igualdade de acesso e permanência na escola, bem como determina, o inciso I do artigo 206, da CF/88 que trata dos princípios do ensino. Segundo COSTA, (2013, p. 265), a maior dificuldade está na igualdade de permanência, ante os fatores intraescolares que distinguem os mais pobre e menos dotados dos demais.

Dentre outros direitos, os mesmos artigos asseguram o direito da criança e do adolescente de serem respeitados por seus educadores, de contestarem critérios avaliativos,

organizar e participar de entidades estudantis, ou seja, o aluno tem o direito de participar da comunidade escolar, gerando a democratização no sistema de ensino.

O inciso V, do art. 53, do ECA (BRASIL, 1990), trata do “acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência”, o que facilita a efetivação do princípio de igualdade de acesso e permanência na escola. Nesses termos, a educação é um direito “líquido, certo e exigível do poder público e dos pais. O poder público tem que assegurar vagas suficientes e a prestação de um serviço de qualidade, com o respeito aos 200 dias-aula determinados pela LDB e atendendo à finalidade desse ciclo (art. 32)” (AMIN 2008, p. 51). Sobre essa matéria, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidiu:

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. RECURSO VOLUNTÁRIO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DIREITO À EDUCAÇÃO. DEVER DO ESTADO. VAGA EM ESCOLA PRÓXIMA DA RESIDÊNCIA. POSSIBILIDADE. GARANTIA FUNDAMENTAL. DIREITO SOCIAL. ART. 208, INCISOS I E II, DA CR/88. I. A educação, constitucionalmente amparada como direito de todos e dever do Estado, é promovida e incentivada visando o pleno desenvolvimento pessoal, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. II. O artigo 208, incisos I e II, da CR/88, garante às crianças e adolescentes direito à educação, de forma gratuita. III. No plano infraconstitucional, o direito também é respaldado em diplomas específicos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, prevendo o seu artigo 53, inciso V, ser direito da criança e do adolescente "acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência". (MINAS GERAIS, 2015)

Além dos princípios do ensino previstos na CF/88, no artigo 206 a LDB (BRASIL, 1996), trouxe mais quatro princípios no artigo 3º, sendo eles: “IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância”; “X - valorização da experiência extraescolar”; “XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais”; “XII - consideração com a diversidade étnico-racial”.

Observa-se que os incisos IV e XII tratam do respeito às diferenças, sendo que este trata diretamente da diversidade étnico-racial, enquanto aquele aborda o dever de respeitar as diferenças de forma genérica. Já os X e XI abordam a importância do ensino em atravessar as fronteiras escolares, ou seja, a aplicação prática do conhecimento no trabalho e na sociedade, ou aplicação das experiências adquiridas extracurricularmente dentro do ambiente escolar.

O artigo 21, da LDB (BRASIL, 1996), traz a composição do sistema educacional brasileiro, dividido em educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e educação superior. Conforme já citado, a educação básica, onde o ensino fundamental está compreendido, é obrigatória e gratuita, e o artigo 22, da mesma lei

estabelece que “tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”.

Relacionado com o artigo 208, da CF/88, preleciona o artigo 54, do ECA:

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. (grifo nosso).

Importante ressaltar a previsão no inciso I do diploma citado acima, em que o Estado está obrigado a garantir o acesso ao ensino fundamental a todos e gratuitamente, incluindo para aqueles que não o frequentaram na idade adequada, e tal previsão se estende ao ensino médio conforme o inciso II.

Em 2006, a Lei n.11.274/06 alterou a redação do *caput* do artigo 32, da LDB, estabelecendo que a duração do ensino fundamental passou de oito para 9 anos (1º ao 9º ano), mudança a qual foi implantada obrigatoriamente a partir do ano de 2010. Ainda, a idade própria para ingresso no ensino fundamental previsto no artigo é aos 6 anos de idade.

Os incisos do art. 32, da LDB (BRASIL, 1996) trazem os objetivos do Ensino Fundamental:

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.

Esses incisos evidenciam o objetivo da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que é a formação básica do cidadão, ou seja, tornar a criança e o

adolescente, por meio da educação, cidadãos de valores sociais e familiares e, que exerça sua cidadania dignamente, pois “é consenso universal que o desenvolvimento de um país está intimamente ligado à atenção que se dispensa à educação de suas crianças e adolescentes” (JÚNIOR, 2010, p. 44).

Ainda, a obrigatoriedade da educação é imposta aos pais ou responsáveis no que tange a matricular as crianças a partir dos 04 anos na educação básica, caso contrário pode configurar como delito de abandono intelectual tipificado no art. 243, do Código Penal.

Os pais, por sua vez, devem efetuar a matrícula dos filhos na rede de ensino, sob pena de serem autuados por crime de abandono intelectual, sem prejuízo de sanções administrativas por descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar e de eventual medida aplicável aos pais (art. 129, ECA). (AMIN, 2008, p. 51)

Assim, o direito à educação, impõe deveres aos pais ou responsáveis da criança e do adolescente, cabendo-lhes sanções em caso de descumprimento. Tal medida auxilia o Estado no dever de garantir o ingresso de todas as crianças e adolescentes, sem qualquer distinção, ao sistema de ensino.

Esse direito (à educação) previsto na Constituição Federal de 1988, deve ser garantido, observando os preceitos das normas contidas em leis infraconstitucionais, que regulamentam e organizam o sistema educacional. Nas palavras de Andréa Rodrigues Amin (2008, p. 51), “erigida à categoria de Direito Fundamental, a educação passou a integrar o grupo de direitos que asseguram a sobrevivência e formação digna do ser humano e, por esse motivo, direitos universais”, assim fica demonstrado que a educação promove uma vida digna, e afirma os princípios da República Federativa do Brasil.

Para tanto, a atuação do Poder Público é imprescindível na garantia efetiva do direito à educação, que tem o dever de desenvolver políticas públicas, as quais serão tratadas no próximo capítulo, comparando com o cenário atual do Brasil quanto à concretização desse direito.

## 2 DIREITO À EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 Políticas Públicas: classificação

Considerando que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, conforme preleciona no artigo 1º, da CF/88, seu objetivo é garantir o bem estar da sociedade. Para assegurar essas garantias, faz-se necessário desenvolver ações para alcançá-las, atuando diretamente em áreas, como saúde, segurança pública, educação, em resumo, na concretização dos direitos humanos, em especial, os direitos sociais. A partir do século XX, os Estado torna-se político, e nas palavras de Cristiane Derani:

Neste cenário o Estado desenvolve atividade política como um processo social de decisão, ruindo a divisão estanque entre Estado e sociedade civil, passando a ser a arena e o partícipe da política forjada em contraposições e resistências. Esta nova figura e estes novos deveres de ação do Estado são construídos inicialmente pela norma constitucional, que, além dos textos organizacionais, traz a definição de ações efetivas e fins materiais a serem realizados. Funções e ações são definidas para este Estado que tem finalidades sociais a obter por sua prática. (2006, p. 133)

Esse dever do Estado de garantir os direitos sociais está previsto no texto do Pacto Internacional Sobre os Direitos Humanos, de 1966, em seu artigo 2º-1, onde estabelece que os Estados-parte estão comprometidos a adotar todas as medidas apropriadas que garantam o pleno gozo dos Direitos Humanos.

Como já tratado anteriormente, os Direitos Fundamentais de segunda dimensão nasceram diante das diferenças entre as classes sociais. Com o passar do tempo essas diferenças evoluíram, não somente quanto à renda, mas quanto à religião, valores, ideais, que conseqüentemente aumente os conflitos na sociedade.

Para que haja progresso, os conflitos devem ser mantidos dentro de um limite controlável. Para isso, segundo Maria das Graças Rua (1998), existem dois meios, quais sejam a coerção pura e simples e a política.

A coerção não seria o meio mais adequado, pois restringiria a liberdade de pensamento dos indivíduos. Já a política, de certa forma usaria da coerção, mas não se limitaria somente a ela, pois tem como finalidade organizar e orientar a vida social.

Segundo Bobbio (1998, p. 954), o significado de política “derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente,

o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social”, na conceituação clássica, a política é a ciência de governar.

As políticas em si, são o conjunto de procedimentos formais e informais que estabelecem poderes ao Estado para administrar. A partir disso, surge o conceito de políticas públicas que resultam das atividades políticas. Sobre as políticas públicas, Enrique Saravia (2006, p.30):

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

O Estado, para cumprir com seu dever de garantir os Direitos Fundamentais de segunda dimensão, precisa coordenar e organizar conjunto de ações “destinadas a alterar as relações sociais existentes” (DERANI, 2006, p. 135). Em outras palavras, as políticas públicas são os instrumentos por meio dos quais o Estado busca um equilíbrio social, ou seja, a Administração Pública toma decisões que provoquem modificação na realidade ou social, ou que a mantenha.

Nesse contexto de equilíbrio social, o autor Comparato elucida a finalidade das políticas públicas, relacionando-a com a garantia de uma vida digna:

(...) passaram a ser reconhecidos como direitos humanos os chamados direitos sociais, que se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente. (COMPARATO, 2007, p.77)

Portanto, as políticas públicas envolvem atividade política. Quanto à dimensão “pública”, não está relacionado com o âmbito social que as políticas públicas atingem, mas sim com sua característica de imperatividade, pois são ações soberanas impostas pelo poder público.

As políticas públicas encontram suporte: no texto constitucional, como a lei de diretrizes orçamentárias, na lei, como por exemplo, a Lei nº 11.096/2005 que instituiu o Programa de Universidade para Todos, e também, nas normas infraconstitucionais, como decretos e portarias.

Ainda quanto à conceituação das políticas públicas no âmbito jurídico, surge o termo de políticas como atividade e como norma. Para Comparato (1998, p. 49) as políticas não podem ser consideradas como normas:

Ela não é uma norma nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica, sobre os quais os juristas desenvolveram a maior parte de suas reflexões, desde os primórdios da *iurisprudencia* romana.(...) a política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes. É que a política aparece, antes de tudo, como uma *atividade*, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado.

O autor parte da premissa de que a validade de uma política pública é diferente de uma norma, pois uma Lei que cria uma política pública pode ser inconstitucional, enquanto a política pública criada por ela não é, ou, inversamente, a política pode ser inválida, enquanto a lei que a fecundou é constitucional. Por essa razão, descartaria sua conceituação quanto uma norma, pois esta, assim como ato, compõem as ações governamentais.

Quanto à política como ainda que o direito brasileiro positivado consista em leis e princípios, ainda há lacunas para efetivar o direito no caso concreto, tendo as políticas públicas o papel de complementar as regras jurídicas (BUCCI, 2006, p. 26), assim, as políticas possuiriam valoração de norma dentro do direito.

Conferir uma conceituação jurídica às políticas públicas traz divergências quanto à sua classificação como norma ou atividade, pois aquela permitiria contestar a constitucionalidade pelo judiciário, enquanto a esta somente caberia questionar sua validade. No entanto, as políticas e o direito andam lado a lado no caminho da efetivação dos Direitos e Garantias Fundamentais:

A importância de se teorizar juridicamente o entendimento das políticas públicas reside no fato de que é sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política. Trata-se, assim, da comunicação entre o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a Administração Pública (estrutura burocrática), delimitando pelo regramento pertinente.

A confluência entre a política e o direito, nesse aspecto, dá-se num campo em que é mais nítida a participação de cada linguagem. À política compete vislumbrar o modelo, contemplar os interesses em questão, arbitrando conflitos, de acordo com a distribuição do poder, além de equacionar a questão do tempo, distribuindo as expectativas de resultados entre curto, médio e longo prazos. (BUCCI, 2006, p. 37)

Tratar a política pública como objeto do direito, é considerar, também, que está estruturada dentro das normas jurídicas que são indispensáveis para sua construção os princípios normativos que definirão sua finalidade, ou os limites de atuação.

Superando a conceituação das políticas públicas, passa-se às suas classificações, analisando as políticas públicas de Estado e políticas públicas de governo. Porém, ressalta-se que ambas são regidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, bem como as mesmas finalidades do interesse público e a garantia e proteção dos direitos humanos (AITH, 2006, p. 232).

Sendo as políticas públicas ações governamentais, dadas por meio da Administração Pública, logo, o sujeito ativo é o Estado. No entanto, cada vez mais a sociedade está participando da implementação das políticas. Dentro desse contexto, as políticas públicas são divididas em políticas públicas de Estado e de governo.

Para fazer a diferenciação entre as políticas de Estado e políticas de governo, faz-se necessário analisar sobre três aspectos principais, conforme menciona Aith (2006, p. 235): os objetivos das políticas públicas; formas de elaboração, planejamento e execução da política pública; forma de financiamento da política pública.

Analisando os objetivos das políticas públicas, determinam-se as de Estado, aquelas que estruturam o Estado Democrático de Direito, promovendo e protegendo os direitos humanos. Se as ações tiverem “finalidades essenciais do Estado, ligadas à sua organização (política e social), estrutura e desenvolvimento, estaremos diante de uma política de Estado” (AITH, 2006, p. 235).

Assim, as políticas de Estado são aquelas que têm por objetivo organizar e estruturar a soberania nacional para que as ações de garantia e proteção dos direitos humanos sejam adequadamente executadas, assegurando a ordem e interesse público.

As políticas públicas de governo têm como objetivo garantir os Direitos Humanos previstos na Carta Magna, aumentando a “eficácia e efetividade das ações de promoção e proteção dos direitos humanos, por meio de estrutura estatal já existente e utilizando-se de mecanismos democráticos já estabelecidos” (AITH, 2006, p. 236).

O objetivo das políticas de governo é promover ações que torne mais eficiente a concretização de direitos humanos específicos que estão previstos expressamente na Constituição Federal, ou seja, dependem da base estrutural promovida pelas políticas públicas de Estado.

O segundo fator a ser considerado para diferenciar as duas espécies de políticas é quanto suas formas de elaboração, planejamento e execução. As políticas de Estado, como

estruturam o próprio Estado, logo este (o Governo) é quem as elabora. Já a execução de políticas públicas de governo não está concentrada no poder estatal.

Aith pontua essa diferenciação:

A política de Estado destina-se às funções essenciais do Estado, que não podem ser delegadas a terceiros, a não ser de forma subsidiária e subordinada, por serem políticas que dão a estrutura básica do Estado e cuja quebra de continuidade pode colocar em risco a própria existência do mesmo. Já as políticas de governo destinam-se à consecução dos objetivos constitucionais mais diversos (...) poderão ter sua execução delegada ou terceirizada, até mesmo integralmente. As políticas de governo podem, inclusive, ser interrompidas e substituídas por outro tipo de política voltada à consecução do mesmo objetivo da anterior, o que não é admitido nas políticas de Estado. (2006, p. 238)

Sob essa ótica, as políticas públicas de governo podem sofrer variações de governo para governo, no entanto, devem buscar o mesmo objetivo tratado anteriormente. Já as políticas de Estado que tratam da estruturação essencial deste, não admitem quebras em sua execução, exigindo continuidade.

Por fim, o último aspecto de distinção a ser tratado é quanto à forma de financiamento das políticas públicas. Aith conceitua:

As políticas públicas de Estado sempre serão financiadas com recursos públicos, seja pelo vulto dos investimentos necessários para o seu desenvolvimento, seja pela importância que tais políticas possuem para o desenvolvimento da nação. As políticas de governo também são majoritariamente financiadas com recursos públicos, mas admitem o co-financiamento privado, através de regras e controles fixados pelo Poder Públicos (2006, p. 238)

Partindo ponto que a política de Estado é executada exclusivamente por este, logo, seu financiamento é oriundo dos recursos públicos arrecadados pelo Estado. Como as políticas públicas de governo admitem delegação e terceirização de sua execução, podem ser financiadas com recursos particulares, desde que regulados pela a Administração Pública.

Ainda, para entender a formulação e implementação das políticas públicas, faz-se necessário analisar as modalidades de políticas públicas sob alguns critérios enumerados por Teixeira (2002, p. 03).

Quanto à natureza, as políticas podem ser estruturais, que interferem na estrutura econômica e social, enquanto as conjunturais ou emergenciais que produzem efeitos imediatos. Em relação aos beneficiários, podem ser universais, que atingem todos os

cidadãos, segmentais, direcionadas a segmentos da população com fatores que os determinam (idade, gênero, etc.), ou fragmentadas, destinadas a grupos sociais dentro desses segmentos.

Quanto aos efeitos das políticas públicas, são divididas em distributivas, que distribuem benefícios individuais, redistributivas, que redistribuem os recursos dentro dos grupos sociais, que em outras palavras retiram de um grupo e beneficiam a outro e, por fim, as políticas regulatórias que visam atender aos interesses da sociedade, sem que qualquer grupo seja beneficiado imediatamente (TEIXEIRA, 2002, p. 03).

Teixeira (2002, 03/04) traz uma análise importante quanto à necessária ponderação entre o ideal do Estado Neoliberal e a aplicação das políticas. O neoliberalismo prega que com o mínimo de intervenções do Estado que se estabelecerá o equilíbrio social, no entanto, a instituição de política pública requer intervenções do Poder Público.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

As políticas públicas são instrumentos pelos quais o Estado garante a eficácia dos direitos sociais. Essas políticas assumem importante papel no âmbito jurídico, pois concretizam Direitos Fundamentais previstos na Carta Magna.

Para efetivação do Direito à Educação, o Estado instituiu políticas públicas educacionais que serão analisadas no próximo item, bem como os resultados desses atos nos índices que avaliam a qualidade do ensino e perspectivas para a superação que o Estado encontra para garantir tal direito.

## **2.2 Políticas públicas educacionais e sua efetividade**

Após a abordagem dos aspectos gerais das políticas públicas, neste momento serão expostas as políticas educacionais voltadas ao ensino fundamental, e seus respectivos resultados, para que se possa concluir se estão sendo eficientes em concretizar o Direito Fundamental à Educação, com análise de dados de analfabetismo e falhas estruturais. Ainda, serão analisadas as perspectivas para superação dos obstáculos educacionais pelo Brasil em relação a outros países.

Para garantir o direito à educação conforme prevê a Constituição Federal e as demais normas infraconstitucionais, o Estado dispõe de políticas públicas educacionais, com o propósito de melhorar sua qualidade. Essas políticas são aplicadas diretamente no planejamento de melhoria de escrita e leitura da Língua Portuguesa e da matemática, na qualificação e valorização dos professores, e melhoria na estrutura escolar.

A resolução CNE/CEB nº 7 de 14 de dezembro de 2010, fixou a duração do ensino fundamental em 9 anos, que anteriormente era de 8 anos, e o artigo 30, dessa resolução estabelece as diretrizes:

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 na educação fundamental aos seis anos de idade e com duração de 9 anos permite que o aluno tenha maior segurança, pois aumenta as oportunidades de aprendizagem, preparando-os melhor para o ingresso no ensino médio.

Com relação às disciplinas, segundo Souza (2014, p. 12), a matemática torna a mente criativa, as línguas capacitam o aluno à comunicação, estudos e compreensão de diversas culturas, nacionais ou estrangeiras, e as ciências permitem os estudos do homem e de sua vida em sociedade. Nessa ótica, o conteúdo curricular da escola contribui na formação de cidadãos e seus valores, e não somente no conhecimento formal.

O programa Pró-Letramento, desenvolvido pelo MEC e universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada, busca aprimorar a qualidade da aprendizagem da leitura/escrita e matemática nas séries iniciais do ensino fundamental, preparando os alunos às etapas seguintes de ensino.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), criado em 2009, distribui livros didáticos aprovados que auxiliam o professor na alfabetização, matemática e letramento. O programa atende alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Os livros distribuídos serão devolvidos pelo aluno para que possam ser utilizados nos anos subsequentes.

Em 2008, foi desenvolvido pelo MEC a Provinha Brasil, a fim de avaliar a alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental, aplicadas no início e no final do ano para que se tenha um diagnóstico do que foi absorvido com o método de ensino aplicado.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2013 pelo Senado Federal propõe algumas alterações e metas a serem implantadas no Ensino Fundamental. O Projeto de Lei 103/12 retornou à Câmara dos Deputados para discutir as alterações proposta pelo Senado, sendo aprovado o PNE 2014-2024 (Lei nº 13005/14) em 03 de junho de 2014, com vinte metas instituídas em seu anexo (BRASIL, 2014, p. 17).

Quanto aos recursos públicos oriundos da arrecadação de impostos, segundo o artigo 212, da CF serão aplicados 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.”

O PNE traz como meta 5 a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental. No entanto, foi divulgado pelo MEC o resultado da última Avaliação Nacional de Alfabetização 2014 aplicada aos estudantes do 3º ano do ensino fundamental, apontou a um resultado insatisfatório, vez que 57,07% dos alunos apresentaram rendimento insuficiente em matemática, 34,46% em escrita e 22,21% em leitura. Esses dados referentes ao ensino de 2014 demonstram os desafios que o Brasil terá que superar para atingir as metas do PNE 2014-2024 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2015)

Essa meta também está prevista no PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa), instituído em 2012, bem como no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

A meta 7 do PNE estabelece as médias nacionais para o IDEB até o ano de 2021 para o ensino fundamental (anos iniciais e finais) e ensino médio. O IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – foi formulado em 2007 “para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino” (BRASIL, 2007).

A profissionalização dos educadores também é um meio eficaz para melhorar a eficiência do direito à educação. O Brasil tem buscado incentivar não somente os educadores, mas também os futuros profissionais do magistério, que diante da desvalorização da classe de educadores, sejam elas condições de trabalho ou pela remuneração, acaba por esvaziar a formação de profissionais na área da educação.

Quanto às políticas voltadas aos futuros profissionais, o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) oferece bolsas a alunos de cursos presenciais que

fazem estágio nas escolas públicas, para melhorar a qualidade de ensino das escolas públicas em que o IDEB conta com média inferior a 4,4. Esses bolsistas, quando graduados, exercem o magistério na rede pública de ensino.

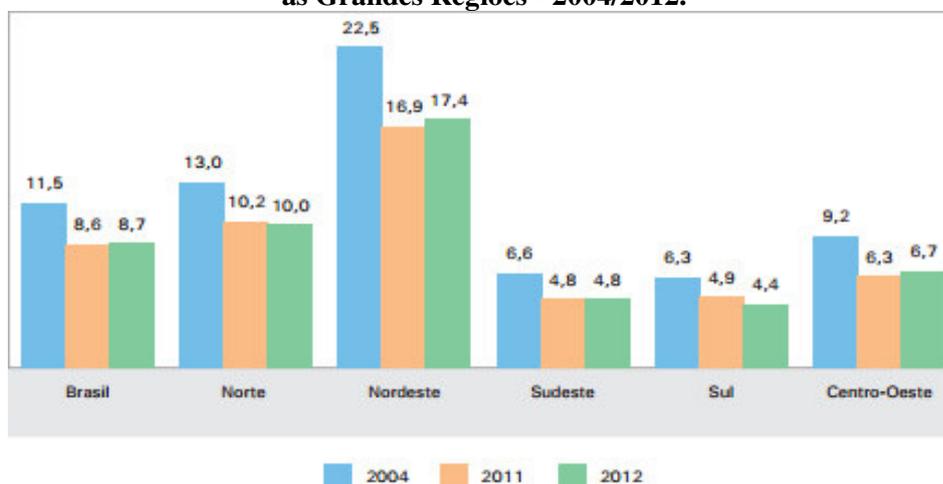
Em 2006 foi criado o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Procedência) pra financiar projetos relacionados à formação e o exercício profissional do magistério, aprimorando a qualificação dos futuros professores para que estejam mais preparados para transmitir o conhecimento.

O FUNDEB - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação instituído pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007) para substituir o FUNDEF (Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), estabelece que 60% dos recursos destinados à educação básica, no mínimo 60% serão direcionados à remuneração dos professores e no máximo 40% será destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino.

No entanto, o FUNDEB não tem sido suficiente para valorizar a classe dos educadores que estão assumem a responsabilidade de transmitir conhecimento cada vez mais desqualificados para exercer esse papel.

Analisando o índice do IDEB de 2013, segundo o Portal do Inep (2014), nos anos iniciais do ensino fundamental (1º a 5º ano), a média foi de 5,2, quando a meta estabelecida era de 5,0. Já nos anos finais do ensino fundamental, a meta estabelecida era de 4,4, no entanto a média obtida foi de 4,2, ou seja, são nos anos finais que se encontram as dificuldades em alcançar uma educação de qualidade, estando os alunos nessa etapa, despreparados para ingressarem no ensino médio. Veja a seguir, os índices de analfabetismo:

**Tabela 1 - Analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões - 2004/2012.**



FONTE: IBGE, 2013, p. 51.

A Tabela 1 refere-se aos dados obtidos na última Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios realizada pelo IBGE. Observa-se que as diferenças entre as classes sociais influenciam nos índices de analfabetismo, pois os dados mostram-se alarmantes quando se analisa as regiões Norte e Nordeste. Em uma análise geral, entre 2011 e 2012, o percentual de analfabetismo teve uma redução irrisória nas regiões Norte e Sul, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste apresentou elevação do índice enquanto o Sudeste manteve o mesmo percentual.

Esses dados demonstram a dificuldade do Brasil em erradicar o analfabetismo, sendo o desafio ainda maior já que algumas regiões apresentaram um aumento no percentual de analfabetismo de pessoas com 15 anos de idade ou mais, segundo o IBGE, de 2011 para 2012, o número de brasileiros analfabetos com 15 anos ou mais passou de 12,9 milhões para 13,2 milhões.

Outro fator a ser avaliado é o analfabetismo funcional que é representado “pela proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de 4 anos de estudos completos em relação ao total de pessoas de 15 anos ou mais de idade, foi estimada em 18,3%”. A tabela a seguir demonstra os índices de analfabetismo funcional dos anos de 2011 e 2012:

**Tabela 2 – Taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões - 2011-2012**



FONTE: IBGE, 2013.

Verifica-se que a quantidade de analfabetos funcionais, que são aqueles que possuem conhecimento que possibilita a escrita do próprio nome e, leitura e compreensão de textos ou resolução de operações matemática simples, apesar de ter reduzido, ainda é um índice muito elevado, principalmente quando se analisa as regiões Norte e Nordeste. Segundo o IBGE

(2013), em 2012 o número de analfabetos funcionais com 15 anos de idade ou mais era de 27,8 milhões de pessoas.

Essa deficiência na educação demonstra que o Brasil não consegue desempenhar os objetivos da educação previstos no artigo 205, da CF/88, dificultando em alcançar a meta 9 do PNE que é aumentar para 93,5% a taxa de alfabetizados da população de 15 anos de idade ou mais, e até 2025 erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir a taxa de analfabetos funcionais em 50%.

Outro fator relevante para garantir educação de qualidade e com igualdade de acesso é quanto às estruturas das escolas públicas, segundo o Portal Todos pela Educação 2014 os dados do Censo Escolar realizado no ano de 2013 apontam que apenas 4,2% das escolas possuem estrutura adequada.

O item com percentual mais baixo é de laboratório de ciências, sendo de 8,19% no ensino fundamental, e as bibliotecas estão presentes somente em 31,04%. Esses são itens essenciais para que possibilite o aluno pesquisar no campo científico e complementar o conhecimento adquirido dentro da sala de aula.

Quadras esportivas que proporcionam a prática de esportes e interação extraclasse apresentam índice de 32,15%. Itens que são o mínimo a serem oferecidos, como energia elétrica não estão presentes em muitas escolas, e mais alarmante é que somente 29,59% das escolas públicas de ensino fundamental possuem esgoto sanitário.

A infraestrutura das escolas apresentam as mesmas condições de desigualdade entre as regiões, sendo Norte e Nordeste as regiões que menos apresentam estruturas adequadas. O índice da Educação Básica demonstra que essas regiões apresentam 0,45% e 1,30% respectivamente que escolas adequadamente estruturadas. Para suprir essas desigualdades é preciso direcionar os recursos de maneira que cumpram as metas estabelecidas.

Diante dessa análise das políticas públicas, percebe-se que a preocupação em universalizar a educação acaba por tonar as metas instituídas como uma corrida em busca dos resultados, sem que haja planejamento e preocupação com a qualidade do ensino, que deveria começar com a valorização dos profissionais e escolas com estruturas adequadas, no entanto, os recursos devem ser direcionados de maneira que as metas estabelecidas sejam alcançadas em todas as regiões do Brasil.

O artigo 214, inciso VI, da CF (BRASIL, 1988), prevê que o plano nacional de educação será estabelecido por lei, por um período de dez anos conduzirá a instituição de “meta de aplicação de recursos públicos educação como proporção do produto interno bruto”.

Dentre as principais metas do PNE está o investimento na educação de no mínimo 7% do Produto interno bruto até o quinto ano de vigência do Plano e no mínimo 10% até o final do decênio.

Essa alteração de alíquota de investimento na educação sobre o PIB significa maior investimento na educação de forma a garantir sua finalidade que se trata de acesso, permanência e aprendizagem de qualidade, vez que, segundo o MEC, em 2012 o investimento alcançou 6,4% do PIB.

No entanto, Amaral elaborou uma pesquisa<sup>2</sup> para chegar à estimativa do resultado que surtiria no sistema educacional com a aplicação de 10% do PIB e verificou que o impulso não seria suficiente, pois o Brasil possui um número grande de pessoas na idade de alfabetização e o valor de investimento por pessoa ainda não seria o adequado.

**Tabela 3 – Ranking de desafio educacional de países selecionados**

<i>Ranking</i>	País	% PIB em educação	PIB/PPP (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, 2013, p. 92.

<sup>2</sup> Os resultados da pesquisa de Nelson Amaral baseiam-se em dados fornecidos pela UNESCO de 2010, IBGE e cálculos do próprio autor.

A dificuldade do Brasil fica ressaltada quando sua situação é comparada com os países que possuem um desafio menor quanto ao sistema educacional, pois, supondo que todos os países aplicassem 10% de seus respectivos PIBs, no Brasil resultaria um investimento de U\$\$ 2.398 por pessoa, enquanto que na Noruega, o investimento seria de U\$\$ 21.637, por pessoa em idade educacional.

Analisando somente a situação do Brasil, essa proposta do plano nacional de educação poderia começar a surtir efeitos somente a partir do seu 3º decênio:

**Tabela 4 – Evolução percentual da população em idade educacional nas séries temporais dos PNEs**

Ano	População em idade educacional (em milhões)	População total (em milhões)	%
2011	82,3	194,9	42
2020 (final do II PNE)	75,4	207,1	36
2030 (final do III PNE)	65,4	216,4	30
2040 (final do IV PNE)	57,6	219,1	26
2050 (final do V PNE)	50,9	215,3	24

FONTE: AMARAL, 2013, p. 93.

Conforme demonstra a pesquisa de Nelson Amaral, o resultado positivo desse investimento ocorreria somente a partir de 2030, quando a população em idade educacional vai estar em um número menor, logo gerando maior valor de financiamento e reduzindo os desafios educacionais do país.

Assim, as políticas públicas precisam cumprir com seu propósito de estabelecer um equilíbrio social, ou seja, tem que atingir todas as classes sociais para que o direito à educação seja garantido igualmente.

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, o Estado Social, a proteção do direito individual faz parte do bem comum. (DUARTE, 2006, p. 271)

A educação de qualidade além de garantir o desenvolvimento intelectual, implanta valores nos cidadãos e os torna aptos a viverem em sociedade dignamente e capazes a exercerem a cidadania. No entanto, para o Estado atingir as metas impostas pelo PNE precisa

tornar as políticas públicas eficazes com foco no interesse público, que somente será alcançado com uma administração eficiente.

Para estabelecer a eficiência da Administração Pública, faz-se necessário abordar os princípios que norteiam os atos administrativos, principalmente o Princípio da Eficiência que decorre da observância de todos os demais que serão expostos no próximo item.

### 2.3 Os princípios da Administração Pública

As políticas públicas são os instrumentos da Administração Pública para equilibrar a sociedade. A política, propriamente dita, é a atividade que confere poderes ao Estado, logo, as políticas públicas são os resultados dessa atividade. Para Meirelles (2006, p. 45), a política:

*É forma de atuação do homem público quando visa a conduzir a Administração a buscar o bem comum. A Política, como forma de atuação do homem público, não tem rigidez científica, nem orientação artística. Rege-se – ou deve reger-se – por princípios éticos comuns e pelas solicitações do bem coletivo. Guia-se por motivos conveniência e oportunidade do interesse público, que há de ser o seu supremo objetivo.*

Para a Administração Pública alcançar suas finalidades de buscar o bem comum e o interesse público, não basta somente criar políticas públicas, mas torná-las aplicáveis e eficientes dentro da sociedade, com atividades políticas guiadas por princípio que regem a Administração Pública.

A Administração Pública é conduzida obedecendo à lei, à moral, e sua finalidade, aprimorando bens, serviços e interesses da coletividade, desempenhando sua atividade em busca de um único objetivo, que é o bem comum da coletividade, independente da vontade particular do administrador, pois os poderes e prerrogativas que lhe são outorgadas por lei são em benefício da sociedade (MEIRELLES, 2006, p. 84-86).

A Administração Pública será regida pelos princípios prescritos no artigo 37, da Carta Magna (BRASIL, 1988): “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”, bem como o princípio da supremacia do interesse público, não mencionado expressamente na Lei Maior.

O princípio da legalidade trata da superioridade da norma escrita, sobre a vontade pessoal do administrador. Esse princípio, segundo Mello (2011, p. 100), é “*específico do Estado do Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria”.

A finalidade desse princípio é tornar os atos do administrador subordinados às especificações da lei, a fim de evitar autoritarismo dos governantes sobre a coletividade governada.

Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa. (MEIRELLES, 2006, p. 88)

Assim, o princípio da legalidade protege o povo de eventuais abusos de poder dos governantes, estes que devem observar as leis que regulam os atos administrativos, obedecendo-as e aplicando-as.

O princípio da impessoalidade decorre da prerrogativa de que os atos administrativos são impessoais, pois o administrador age em nome da Administração Pública, buscando seu fim, o qual se trata do interesse público.

No entendimento de Mello (2011, p. 114) a impessoalidade está relacionada ao princípio da igualdade ou isonomia que é atingir a todos, ou seja, o administrador não age com interesse próprio ou de terceiros, mas para a coletividade a qual está administrando. Ainda, Meirelles (2006, p. 92) relaciona esse princípio com o da finalidade, que é o interesse público.

Assim, partindo do ponto que o princípio da impessoalidade relaciona-se com o da isonomia e da finalidade, conclui-se que os atos administrativos são impessoais no tocante do sujeito ativo, ou seja, na figura do administrador que age em nome da Administração Pública, quanto a aqueles que esses atos atingem, é o interesse público e não o interesse próprio ou de terceiros específicos.

O princípio da moralidade relaciona-se diretamente com as atitudes éticas do administrador público, tratando-se de um pressuposto de convalidação dos atos administrativos. Na concepção de Meirelles (2006, p. 89), essa moralidade não se refere à moral comum, mas à moral jurídica, pois o ato administrativo, além de respeitar o ordenamento jurídico, deve observar a lei ética, adequando a lei à moral.

A moral jurídica é imposta ao administrador para que aplique em seus atos, na busca do bem comum, as regras éticas que demonstrem honestidade, ou seja, sem que haja prejuízos a outrem.

A moral é mutável ao longo do tempo e variável de acordo com as diferentes culturas. De acordo com o princípio da moralidade, exige-se dos agentes da Administração Pública probidade honestidade de conduta, não só na condição de servidores, mas também como cidadãos. Exige-se também lealdade à instituição a que servem, o cumprimento das normas e regulamentos e das ordens superiores, sempre que estas estiverem dentro da legalidade. As condutas imorais são aquelas que contradizem o decoro e a lisura requerida no exercício da função pública. (COELHO, 2013, p. 32)

Assim, os atos desempenhados pela Administração Pública, somente serão válidos com a observância da moralidade e repeito à própria instituição, demonstrando equidade, lealdade, probidade e discricionariedade imposta pela lei.

O princípio da publicidade estabelece que os atos administrativos devem ser públicos a fim de tornar seus conteúdos de conhecimento de todos e afirmando que são favoráveis à sociedade, para que possam gerar efeitos.

Sobre esse princípio, Meirelles (2006, p. 94), ensina:

*Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.”*

Assim, tornar os atos oficialmente públicos é garantir que tenham validade no âmbito externo. No entanto, nem todos os atos administrativos podem ser publicados, pois exigem sigilo quando envolve segurança do Estado e da sociedade, como disposto no artigo 5º, XXXIII, da CF/88.

Por fim, o princípio da eficiência relaciona-se com a melhor aplicação dos recursos financeiros e o alcance das finalidades da Administração Pública, por tal razão está relacionado com os demais princípios, pois os atos administrativos praticados à luz desses serão, por consequência, eficientes.

O princípio da eficiência foi incluído no rol do artigo 37, *caput*, da CF/88 pela Emenda Constitucional 19 de 1998, visando a “garantia de uma gestão da coisa pública cada vez menos burocrática a fim de atingir seus objetivos de maneira mais rápida e eficaz, correspondendo às demandas sociais” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2012, p. 47).

A eficiência vincula também o funcionalismo que integra a Administração Pública, esperando-se perfeição, técnica e adequação na função desempenhada, garantindo aos administrados acesso a serviços públicos de qualidade.

Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica (MEIRELLES, 2006, p.)

Assim, conciliar a técnica com a administração, ou seja, capacitação dos ocupantes de cargos ou funções para melhorar os resultados, logo garantindo melhor aplicação dos recursos financeiros, pois os serviços adequados irão gerar um menor custo-benefício, que conseqüentemente torna a Administração Pública eficiente, que além de ser um princípio é uma finalidade a ser atingida.

Para que os atos administrativos sejam válidos e legítimos, é preciso conciliar todos os princípios acima analisados, a Administração Pública será eficiente, conforme estabelece a Carta Magna, e poderá ser potencializada com a participação dos cidadãos, pois o artigo 37, § 3º, da CF/88, prevê dos administrados em colaborar com a gestão pública:

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.

A cooperação dos cidadãos na Administração Pública permite um maior zelo com a garantia da eficiência. Com esse fenômeno de participação da sociedade na gestão pública, nasce a administração pública dialógica, onde todos que são afetados pelas ações da administração também colaboram com ela.

A administração pública dialógica, segundo Maffini (2010, p 163.), encontra-se expressa na Constituição Federal de 1988 no artigo 5º, LIV, que trata do devido processo legal e, inciso LV que prevê a ampla defesa. Essas previsões permitem ao cidadão alegar seus direitos e apresentar defesa, conseqüentemente, tendo voz dentro da Administração Pública.

Outro ponto importante é quanto à confiança que o administrador tem que transmitir à coletividade, vez que esta não pode ser surpreendida “com a imposição de atos que lhe são prejudiciais ou com a extinção de condutas que lhe são benéficas, de modo abrupto, sem que se lhes assegurem tanto a ciência quanto à iminência de ocorrência de tais eventos danosos” (MAFFINI, 2010, p. 165), abrindo oportunidade para o cidadão manifestar-se e defender seus

direitos. Assim, o princípio da eficiência, permite aos cidadãos o exercício do direito de exercer a democracia.

O interesse público somente será garantido se a Administração Pública mostrar-se eficiente tanto na estrutura, quanto no funcionalismo. Sob a ótica do Direito Fundamental à Educação, a administração eficiente é ponto chave para analisar os obstáculos do Estado em tornar as políticas públicas educacionais eficientes, a fim de superar as metas impostas pelo PNE.

A questão já não se resume ao dilema ideológico da presença ou ausência do Estado, mas de sua necessária eficiência. No caso do Brasil, o Estado passa a ser demandado de forma mais significativa, e com a forte expectativa de que seja capaz de formular e executar, com eficiência e de forma efetiva, políticas para responder às demandas sociais e garantir o desenvolvimento sustentável do País. (COELHO, 2013, p. 41)

Assim, não basta que sejam elaboradas políticas públicas a fim de demonstrar que algo está sendo feito para aprimorar a qualidade educacional, mas sim, fazer com que essas políticas produzam resultados, seja na melhoria das estruturas das escolas, do ensino e da capacitação dos educadores, além de equilibrar as diferenças sociais.

Para que as políticas públicas educacionais produzam efeitos e concretizem o Direito Fundamental à Educação, é preciso estabelecer meios de controle dos atos do Poder Público, que podem ser exercidos tanto pela sociedade, como pelo Poder Judiciário. Esse controle das políticas públicas será objeto de estudo do próximo capítulo

## **3 DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **3.1 Controle Social das Políticas Públicas**

Como tratado no capítulo anterior, as políticas públicas voltadas para a educação não têm se mostrado eficientes para superar os problemas de estrutura escolar, analfabetismo, capacitação de educadores, e ainda, garantir educação de qualidade a todas as regiões do Brasil.

Para garantir a eficiência dos atos da Administração Pública, o Estado se sujeita à fiscalizações, denominadas de controle, que o impedem que se “desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda o interesse público ou de particulares” (MELLO, 2011, p. 943).

Assim, os atos da administração são controlados, a fim de verificar se estão alcançando o interesse público. Quanto aos controles das políticas públicas educacionais, será abordado o controle social, que demanda a participação da sociedade na fiscalização da atuação do Estado e quando este não se mostrar suficiente, o controle Jurisdicional pela atuação do Poder Judiciário.

A Constituição Federal instituiu o Estado Social de Direito, e prevê que todo poder emana do povo por meio de um sistema democrático que ocorre no exercício da cidadania, previsto logo no artigo 1º da Lei Maior. Nas palavras de Paulo Bonavides (1998, p. 93): “A cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado.”

Conforme abordado anteriormente, vem se instituindo um novo modelo de Administração Pública, que se trata da “administração dialógica” que permite o diálogo entre a sociedade e a Administração, ou seja, os beneficiários dos atos públicos participam da gestão pública, o que aumenta a eficiência das políticas públicas. Instrumentos como, conselhos, comissões e comitês participativos, audiência pública, consulta pública, orçamento participativo referendo e plebiscito, são exemplos de participação da sociedade na Administração (PEREZ, 2006, p. 163/165).

Quando a sociedade participa das ações governamentais, defende seus direitos previstos na Constituição Federal, a fim de reivindicar da Administração Pública elaboração de políticas públicas ou efetivação daquelas já existentes, de maneira a concretizar os direitos sociais, concomitantemente, o Estado atua em prol dos destinatários de suas ações.

O Direito Administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa.

O Direito Administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas. (PEREZ, 2006, p. 169)

A mudança do direito administrativo nasceu com a ineficiência do modelo que adotava somente mecanismos de coerção. Com a instituição da "Constituição Cidadã" a Administração Pública, além da coerção, passou a se harmonizar com a sociedade, admitindo a participação desta na elaboração e fiscalização de seus atos, e também, não se alcança a efetividade das políticas públicas se seus destinatários não as aderirem.

Como instrumento para garantir maior participação da sociedade nas decisões na gestão pública, surgem os Conselhos Gestores:

Com os conselhos, gerou-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criaram uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, viabilizando a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitando à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas, tendo a possibilidade de exercer controle social sobre o Estado. (GOHN, 2011, p. 231)

Logo, os movimentos sociais de exigência de efetivação de Direitos Fundamentais já não eram mais suficientes para sua concretização, fazendo-se necessário a participação da sociedade na formulação e decisões quanto às políticas públicas. Assim, o controle social tornou-se ainda mais ativo na Administração Pública.

Os Conselhos Gestores, conforme GOHN (2011, p. 230), são órgãos da Administração Pública, pois são instituídos por força da lei, que assessoram e sustentam suas áreas de atuação, direcionados às políticas públicas específicas.

Sobre a competência e função dos órgãos administrativos, como os Conselhos Gestores são classificados, segundo Meirelles (2006, p. 68) integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontades e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais.

Com a efetivação dos Conselhos Gestores, o cenário das políticas públicas seria reformulado, pois ainda que o Administrador tenha que agir em prol do interesse da coletividade, os próprios destinatários das ações políticas participariam da formação e

respectivas decisões relacionadas às políticas públicas, ou seja, também contribuiriam com o escopo do equilíbrio social.

No entanto, para que a atuação dos conselhos seja efetiva, a Administração Pública precisa abranger a ideia de que a representação da sociedade nas deliberações é de extrema importância na eficiência das políticas públicas.

Assim sendo quando se trata de um governo que não aposta na participação e nos conselhos há uma tendência destes serem induzidos à certa paralisia em suas funções, o que provoca perda de legitimidade e força dos conselhos. Tal situação requer, especialmente por parte dos membros da sociedade civil, empenho e determinação em exigir que o conselho siga funcionando normalmente e, sendo acionado, por ocasião das principais decisões sobre as políticas e programas da área. A descontinuidade das políticas e programas em cada gestão deve ser um dos alvos privilegiados das ações de controle social dos conselhos, buscando assegurar o cumprimento das decisões tomadas no conselho e exigindo do governo a fixação de indicadores e metas para avaliação dos programas já existentes e dos que virão a ser implementados (PONTUAL, 2008, p. 14)

O problema que os Conselhos enfrentam é quanto ao vínculo ao Poder Executivo em suas respectivas esferas, pois sua atuação depende da estrutura que a Administração Pública disponibiliza e das informações fornecidas por elas. Assim, quando o governo não estimula a implementação de conselhos, o direito previsto na Constituição Federal acaba sendo amplamente prejudicado. Porém, cabe a sociedade não permitir que a Administração Pública imponha obstáculos à atuação dos Conselhos Gestores, exercendo dessa forma o controle social, a fim de garantir que o exercício desse direito perdure.

Pedro Pontual (2008, p. 16), aponta a outro fator, no tocante à participação dos conselhos no momento das discussões sobre a elaboração das políticas públicas. Segundo o autor, são colocados em pauta pelo governo para avaliação dos conselhos temas políticos em fase de execução e implementação, ou seja, limitam ou até mesmo avançam a etapa de participação desses órgãos na fase de discussões.

Quanto ao caráter deliberativo dos Conselhos Gestores, Gohn (2006, p. 09) aponta o descomprometimento do Poder Executivo em relação ao parecer daqueles:

O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação, pois não há estruturas jurídicas que dê em amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes).

Dessa forma, a sociedade ainda está em desvantagem em relação ao administrador quando da participação das decisões da Administração Pública, pois os Conselhos Gestores

são órgãos vinculados ao Poder Executivo, tanto em sua estrutura física, quanto nas informações repassadas, sem contar, no ínfimo valor de suas decisões, que ante a falta de regulamento jurídico, acaba prevalecendo a vontade do administrador.

Para que o a atuação dos Conselhos Gestores sejam efetivas, suas atribuições precisam ser reguladas no âmbito jurídico, além de capacitar os conselheiros gestores, dotando-os de conhecimento e informação suficientes sobre todo o funcionamento e estrutura da gestão pública, para que suas intervenções sejam eficazes (GOHN, 2006, p. 10).

O controle social, não assume somente um caráter fiscalizatório, mas também de garantia de elaboração de políticas públicas e decisões adequadas, bem como no controle financeiro e orçamentário da Administração Pública, por tal motivo que não basta criar Conselhos Gestores, mas ter agentes sociais capacitados a deliberar na Administração Pública.

Assim, como ressalta BRAGA (2015, p. 63/64), o controle social assume a função: política, que se expressa na participação da sociedade nas decisões e acompanhamento da gestão pública; jurídica, pois defende os interesses individuais e coletivos previstos no ordenamento jurídico; social, que se encontra na busca do equilíbrio social, pois nem todos os cidadãos têm seus direitos sociais protegidos, e se concretiza com o exercício da cidadania.

Os Conselhos Gestores são mais eficazes que os demais instrumentos de controle social (fóruns civis, conselhos comunitários), pois não são representados somente pela sociedade civil, e diferem dos conselhos de "notáveis", por não serem compostos somente por especialistas (GOHN, 2006, p. 07). Portanto, ainda que a capacitação dos conselheiros de gestão seja um obstáculo para sua completa eficácia, mostram-se mais adequados por mesclarem agentes especializados e membros da sociedade civil, logo, um órgão mais democrático quanto a sua composição.

O controle social colabora em tornar a Administração Pública mais eficiente, no entanto, a participação da sociedade na gestão pública pode trazer distorções as suas finalidades. Perez (2006, p. 172/175) aponta cinco problemas da participação: captura pelo governo, corrupção, captura pelo mercado, deficiência de análise e falhas de coordenação.

A captura do governo seria a aproximação extrema da sociedade ao Estado, levando este a se eximir de seu papel de ecoar o interesse público, ou à deficiência de análise, pois a participação da sociedade nas decisões e execuções das políticas públicas pode reduzir conteúdo técnico ou planejamento necessário para eficácia das políticas públicas. Ou ainda, gerar falhas na coordenação que geram decisões inconsistentes e sem a adequada participação dos demais envolvidos no processo decisório das políticas públicas.

Essa aproximação poderia levar a ocorrência de corrupção, vez que, os agentes políticos estando mais próximos da sociedade teriam mais oportunidades de beneficiar particulares com seus atos, ou grupos específicos, sem levar em conta o bem comum. Na mesma linha de pensamento, a sociedade é composta por grupos econômicos poderosos, e sua aproximação com a Administração Pública pode gerar seu domínio sobre esta que irá atuar seguindo o mercado em favor desses grupos.

Para a participação da sociedade na Administração Pública não gere os problemas acima, faz-se necessário relacionar as políticas públicas com a transparência dos atos e controle amplo por parte do Estado, no entanto, não pode impedir que os agentes sociais interessados participem direta ou indiretamente (PEREZ, 2006, p. 176).

A Constituição Federal em seu artigo 205 prevê a participação da sociedade quanto ao dever de garantir o Direito à Educação, pois impõe ao Estado e à família o dever de garantir o Direito à Educação com colaboração da sociedade.

Nesses termos, Souza (2014, p. 12) entende que se faz “necessária, contudo uma entidade para a ligação família e escola: as associações de pais, mestres, inclusive alunos e funcionários”. Ainda, para o autor, os pais devem conviver com a escola, acompanhar as atividades, apoiar, sugerir e criticar.

Os pais ou responsáveis devem participar da vida escolar de seus filhos, que serão estimulados a contribuir com a progresso do ensino que lhes é oferecido, seja pela reivindicação de melhoria na estrutura escolar, materiais adequados, bem como atividades interdisciplinares. Quanto ao papel da sociedade:

Quanto às escolas públicas, cumpre à sociedade reivindicar a melhoria do ensino, em todos os níveis, seja na formação de grades curriculares eficientes, qualificação constante de professores bem remunerados e das próprias condições materiais dos estabelecimentos. Tudo provém das comunidades e para elas devem ser devolvido na qualidade de serviços eficientes. (SOUZA, 2014, p. 13)

A sociedade é parte interessada na garantia da educação de qualidade, pois os recursos financeiros também emanam da população, e, outro fator é que a escola contribui na formação de cidadão de valores, e é nesse ambiente que se desperta o exercício da cidadania, logo, a escola gera, além de cidadãos, líderes.

No âmbito do Direito à Educação, o FUNDEB foi instituído para determinar o direcionamento dos recursos a serem aplicados na educação, no entanto, conforme os dados

expostos anteriormente não estão sendo capazes de garantir qualidade à educação. Para participação e fiscalização da sociedade foram instituídos os Conselhos do FUNDEB.

Os Conselhos do FUNDEB têm a função de acompanhar a gestão dos recursos direcionados à educação, permitindo aos cidadãos que compõem esses conselhos a fiscalização desse fundo social.

As atribuições dos Conselhos do FUNDEB estão descritos no artigo 24, na Lei nº 11.494/2007:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

Conforme o *caput* do artigo 24, a participação da gestão do FUNDEB será exercida no âmbito de cada esfera de governo, sendo que em cada uma delas, a composição dos conselhos se dará de forma diversa conforme prescreve o parágrafo primeiro do mesmo artigo.

Ainda, os parágrafos 9º e 13 do artigo 24, da Lei nº 11.494/2007 traz outras atribuições ao Conselho do FUNDEB. O parágrafo 9º prevê que incumbe ao Conselho dentro da sua esfera de atuação, supervisionar o censo escolar anual e a proposta orçamentária anual, e à luz o parágrafo 13, incumbe ao Conselho acompanhar a aplicação dos recursos federais no transporte escolar, no EJA, bem como emitir pareceres das prestações de contas referentes a esses programas.

Assim, o Conselho do FUNDEB desenvolve um importante papel no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, pois fiscaliza em cada esfera a distribuição e aplicação dos recursos financeiros, supervisiona a qualidade da educação do censo escolar anual, além de emitir pareceres quanto às prestações de conta.

As funções dos Conselheiros são bastante técnicas e complexas, e é nesse contexto que talvez a atuação dos conselhos não se mostram tão eficazes, conforme Braga (2015, p. 125) dispôs em sua pesquisa onde entrevistou servidores da Controladoria Geral da União:

O que a norma exige será cumprido formalmente. A luta pela materialização de direitos vem do aspecto popular, da ligação com os movimentos, que, apesar de ser silente a legislação, deve ser objeto de luta da comunidade, junto aos conselheiros. Por sua vez, a fala sobre a capacitação reforça esse aspecto da necessidade do conhecimento para atuar. Não um conhecimento empírico, e sim, um conhecimento das normas, dos procedimentos, das formalidades. (...) Fica expresso que falta o conhecimento técnico contábil

para a análise dos documentos, momento em que deles é exigido, por força do fluxo de tarefas da prestação de contas.

Diante desse apontamento, fica evidente que não basta criar os Conselhos e admitir o controle social, os conselheiros têm que ser aptos a interpretar documentos para que a fiscalização seja efetiva, a fim de averiguar se os recursos estão sendo aplicados de acordo com as determinações do FUNDEB e se estão gerando resultados positivos. Somente assim que se poderia chegar a um parecer confiável quanto às prestações de contas apresentadas ao Conselho e, que muitas vezes desconhecem a medida a ser tomada em casos de irregularidades.

A falta de capacitação dos conselheiros ainda é um obstáculo para a efetiva atuação dos Conselhos Gestores no controle das políticas públicas, porém, tal problema estende-se a todo o âmbito do controle social, seja por desconhecimento do direito de participar da gestão pública, ou por falta de iniciativa. No entanto, o contato da sociedade com a Administração Pública, tornaria os atos de implementação e execução das políticas públicas eficientes no objetivo de alcançar o interesse da sociedade.

Assim, o controle das políticas públicas exercido pela sociedade aproxima o Poder Público dos beneficiários dos atos administrativos. Se a população participar desde as deliberações até à execução das políticas públicas educacionais, os resultados serão mais promissores a atender toda coletividade.

Porém, se o exercício do controle social não se mostrar eficiente para concretizar o Direito à Educação, caberá ao Poder Judiciário exercer o referido controle, conforme será tratado a seguir.

### **3.2 Controle Jurisdicional das Políticas Públicas**

Neste momento, será abordado o controle das políticas públicas realizado pelo Poder Judiciário e algumas ações que provocam a atuação deste como garantidor da efetivação dos Direitos Fundamentais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 foi conferido ao Judiciário, além do poder de aplicador das normas jurídicas, passou a controlar a constitucionalidade e decidir em conflitos entre o poder Legislativo e Executivo.

Em tese, não há decisão quer proferida pelo Executivo, quer aprovada pelo Legislativo, que não seja passível de apreciação judicial. Dessa forma, o Poder Judiciário constitui-se em um ator com capacidade de provocar impactos

significativos no embate político, na elaboração de políticas públicas, bem como na sua execução. (SADEK, 2011, p. 15)

O próprio artigo 5º, da Constituição Federal, no inciso XXXV, estabelece que: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” Logo, como as políticas públicas são atos do Estado para concretizar os direitos sociais serão objeto de apreciação do judiciário.

Para Bucci (2006, p. 31), o texto constitucional estabelece que o Judiciário somente tutela as políticas públicas que expressem direitos, excluindo juízos que tratem de qualidade ou adequação, pois seriam caminhos administrativos e políticos.

Enquanto Daniel (2011, p. 110) entende que o Poder Judiciário irá buscar concretizar os Direitos Fundamentais:

Diante dessa realidade, torna-se necessária uma atuação mais presente do Poder Judiciário no controle de políticas públicas que realizam Direitos Fundamentais sociais, afastando as atuações da Administração que se desviam das prioridades deixando de assegurar tais direitos aos cidadãos. Por essa razão é que o Judiciário, no controle de políticas públicas, deve ser visto como uma das funções da soberania do Estado em ação, atuando no suprimento da ausência do legislador ou da Administração.

Portanto, a sociedade recorre ao Judiciário para ter seus direitos tutelados, ainda que se trate da qualidade da concretização das políticas públicas ou adequação destas, pois a finalidade é garantir o interesse público em sua integralidade.

Fica claro que é inquestionável a necessidade das políticas públicas submeterem-se ao controle jurisdicional, tornando os magistrados agentes públicos que buscam na concretização de direitos.

Outro fator a se considerar quanto ao controle jurisdicional é que o Poder Judiciário é dotado de imparcialidade, pois, enquanto os Poderes Executivos e Legislativos exercem sua legitimidade por meio de representação popular, a legitimidade daquele decorre da Constituição Federal e das leis e são independentes da atividade política, e, ainda, ante sua inércia, só atua quando provocado (ZARNETI, 2011, p. 52).

Um ponto a ser superado é quanto ao excesso do poder de discricionariedade, ou seja, até onde essa liberdade da Administração Pública em exercer sua função atinge os Direitos Fundamentais individuais ou coletivos prescritos pelo legislador.

Segundo Zarneti (2011, p. 54) cabe “ao Poder Judiciário a verificação, no caso concreto, segundo condicionantes fáticas (necessidade e adequação) e jurídicas (proporcionalidade em sentido estrito), de qual a margem de discricionariedade do legislador

e da Administração Pública”. Assim, o magistrado, amparado no princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, estabelecerá um ponto de equilíbrio entre a discricionariedade dos atos administrativos e do legislador que redige os direitos.

O excesso do poder de discricionariedade, nada mais é que o abuso da arbitrariedade por parte do administrador público, contudo, podem ocorrer casos em que a Administração Pública se mantém omissa a essa arbitrariedade.

Diante das omissões arbitrais da Administração Pública e do legislador em concretizar os Direitos Fundamentais, cabe ao Judiciário supri-las e proteger tais direitos, tornando eficazes as políticas públicas para assegurar o mínimo existencial necessário a uma vida digna.

Conforme pauta Ada Pellegrini Grinover (2011, p. 137), o juiz irá analisar o caso concreto e decidir se o legislador ou administrador agiu em benefício dos interesses maiores do indivíduo ou da coletividade, sobre o bojo do princípio da razoabilidade, para decidir se a pretensão da parte individual ou social é plausível, ou, por outro lado, analisar se foi desarrazoado o ato da Administração Pública ou legislador.

Importante ressaltar, que o Judiciário atuará para proteger os Direitos Fundamentais, tanto coletivos, como individuais. Ainda que a educação seja um direito público subjetivo, o indivíduo quando tem esse direito violado, pode postular em juízo.

Na realidade, constitui um dos fundamentos do Estado de Direito Social a possibilidade de participação de todos nos bens da coletividade e uma melhor distribuição desses bens. Se essa participação for negada, pois o Poder Público não organiza sistemas adequados para atender a demanda dos grupos mais despidos de poder, deve-se buscar proteção jurídica para corrigir esta situação indesejada. A figura do direito público subjetivos, quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas. (DUARTE, 2006, p. 273)

O Direito à Educação pode ser exigido mesmo quando a violação for individual, pois tornar à educação acessível a todos é de interesse da coletividade, uma vez que é na escola que se formam os cidadãos que serão inseridos na sociedade.

Importante ressaltar que só ocorrerá a sindicabilidade pelo Poder Judiciário se o Estado não estiver garantindo os direitos sociais previstos na Carta Magna. Assim, a decisão judicial irá impor ao Estado a obrigação de cumprir com sua função de alcançar o bem comum.

No entanto, as decisões judiciais precisam sopesar alguns fatores para que a atuação do Judiciário não prejudique a gestão pública, sendo três os principais: reserva do possível

que refere-se a disponibilidade de recursos nos cofres públicos, mínimo existencial para garantir a dignidade humana e razoabilidade que é o equilíbrio dos atos administrativos, conforme define Cortez (2011, p. 290):

A reserva do possível refere-se à necessidade de verificação da disponibilidade orçamentária do Estado para implementação de determinada política pública.

A garantia do mínimo existência diz respeito à preservação de condições básicas para existência humana com dignidade.

O princípio da razoabilidade (ou proporcionalidade) recomenda que as ações praticadas estabeleçam *justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados*.

Com a análise simultânea desses fatores pelo Magistrado, a decisão do Judiciário irá alcançar os efeitos pretendidos na garantia dos Direitos Fundamentais sem que prejudique a Administração Pública. E seria dispensável decisão judicial que impõe obrigação à Administração Pública incompatível com o orçamento público para implementação da política pública. Logo, o Poder Judiciário tem como missão satisfazer os interesses da sociedade bem como adequá-las ao erário público.

Ainda, precisa evitar a ocorrência do processo de judicialização das políticas públicas que é quando a Administração ou o Legislativo deixam de tomar iniciativa de criar as políticas públicas. A intervenção excessiva do Judiciário resultaria no enfraquecimento do Poder Executivo e Legislativo e aumentaria as demandas individuais e conseqüentemente, o bem da coletividade ficaria em segundo plano (GONÇALVES, 2006, p. 95).

O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário mostrar-se-á eficiente quando exercido dentro de seus limites, observando a reserva do possível, o mínimo existencial e o princípio da razoabilidade, para que suas decisões não se tornem impossíveis de cumprimento por parte do Poder Público e que satisfaça os interesses da coletividade.

A tutela dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos no âmbito do Poder Judiciário pode ocorrer por ações constitucionais de controle de constitucionalidade e coletivas ou ações individuais.

Como forma de concretizar os Direitos Fundamentais, o judiciário só atua quando provocado. As ações judiciais coletivas são o meio de representação no judiciário em razão da concretização dos Direitos Fundamentais. Sobre as ações coletivas no procedimento brasileiro dispões Camilo Zufelato:

As ações coletivas brasileiras possuem do ponto de vista processual – e mesmo procedimental – peculiaridades em relação às ações individuais

determinadas pela natureza do direito transindividual envolvido, ou seja, direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Um aspecto importante do tema sob análise é exatamente esse: é da ideia de direito coletivo, em sentido material, tutelável por meio de processo, que se torna possível o ajuizamento de ações coletivas para controlar políticas públicas. Em termos mais claros, em última análise as políticas públicas são espécies de direitos coletivos e portanto, tuteláveis mediante processo coletivo. (2011, p. 317/318)

Como salientado anteriormente, para que haja uma decisão judicial que tutele os Direitos Fundamentais e especialmente o Direito à Educação é necessário que se tenha a provocação do Poder Judiciário.

Contudo, é necessário que se faça uma exposição das ações e legitimados à provocação da Jurisdição com objetivo de controlar as políticas públicas. Assim, sucintamente, tem-se as ações como meio de ingressar com a demanda nos parágrafos seguintes.

As ações civis públicas são os mecanismos de garantia de concretização dos Direitos Fundamentais pela via Judiciária em ações coletivas. Conforme Marinoni e Mitidiero (2012, p. 702), essa ação “presta-se a tutela de várias situações de direito material. Do ponto de vista da *estrutura* do direito, serve para tutela de direitos individuais homogêneos, difusos e coletivos.”

A Lei nº 7.347/85 que trata da ação civil pública dispõe em seu artigo 2º que será competente para apreciar essa ação o juízo do foro onde os direitos foram violados, salvo quando expressa a competência da Justiça Federal. O artigo 3º da mesma lei preleciona que serão objetos dessas ações condenações em dinheiro ou em obrigação de fazer ou não fazer.

Logo, o Judiciário, ao analisar o caso concreto, impor ao Estado obrigações para cumprir as decisões que determinem que sejam instituídas políticas públicas, ou sua eficácia nos preceitos da lei.

Os legitimados para propor ação civil pública são o Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, associação que esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil, inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O Ministério Público, quando não for parte ativa da ação civil pública, será obrigado a intervir como fiscal da lei. Os demais legitimados do polo ativo ficam facultados a intervir como litisconsortes.

As ações civis públicas, com seu amplo rol de legitimados são eficientes como mecanismo do controle judicial, pois as decisões dessas demandas atingem maior numero de beneficiários, pois não se trata somente do direito individual, mas do interesse da sociedade.

Outro instrumento de controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário é o mandado de injunção que, nas palavras de Marinoni (2012, p. 772):

A Constituição Federal instituiu o mandado de injunção - para a situação em que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes a nacionalidade, a soberania e a cidadania (art. 5.º, XXI, da CF), reservando-o, em relevantes casos, a competência originaria do STF (art. 102,1, *q*, da CF). Trata-se, assim, de ação endereçada ao STF, cujo objetivo é, mediante a impugnação de inconstitucionalidade por omissão, tutelar direito constitucional relacionado a situação pessoal e concreta deduzida em juízo pelo demandante.

O mandado de injunção versa sobre a ausência de lei que garanta a efetivação dos Direitos Fundamentais. Quanto à legitimidade ativa, pode ser tanto individual, ou seja, a pessoa que tem seu direito ou interesse diretamente violado, ou coletivo, admitindo os mesmos legitimados da ação civil pública, bem como os constantes do artigo 5º, LXX, da CF/88.

Essa ação será objeto de apreciação do Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 102, I, *q*, da CF/88 “quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal”, e do Superior Tribunal de Justiça, conforme estabelece o artigo 105, I, *h*, da CF/88, quando a atribuição for “de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal”.

Se houver omissão por parte do Poder Público em regulamentar normas que tornem eficaz o Direito Fundamental à Educação, tal problema poderá ser objeto de mandado de injunção, ainda que seja violação de direito individual ou coletivo no caso concreto.

Tem se ainda as ações populares em que o próprio cidadão que tem seu direito lesado possui legitimidade ativa e versa sobre anulação de “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”, nos termos do inciso LXXIII, do artigo 5º, da CF/88.

O ato lesivo objeto da ação popular no domínio das políticas públicas é determinado pelo desrespeito da Administração Pública em torná-las eficazes, ou implementá-las para concretização dos Direitos Fundamentais.

As ações populares geram efeitos tão somente ao autor da demanda, sem aproveitar os benefícios aos demais sujeitos da sociedade, nas palavras de Zufelato (2011, p. 328), “não têm o condão de estenderem sua autoridade para demandas semelhantes.”

Por fim, tem as ações de controle abstrato de constitucionalidade como a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e ação de descumprimento de preceito fundamental, também são mecanismos de provocar a atuação do Poder Judiciário em matéria de políticas públicas.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão está prevista no artigo 103, da Carta Magna (BRASIL, 1988) e tem como objeto a omissão de atos do Poder Administrativo ou Legislativo que efetivem os Direitos Fundamentais. No entanto, a diferença entre o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão está na esfera de violação dos direitos, pois nesta ação “não se pede a tutela de direito subjetivo que depende de norma infraconstitucional faltante, mas, em princípio, apenas a apreciação, em abstrato, da questão constitucional, para que se declare a omissão inconstitucional.” (MARINONI, 2012, p. 791)

Os legitimados ativos encontram-se nos incisos do artigo 103 da CF/88, quais sejam, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Logo, a sociedade não pode defender seus interesses diretamente, então terá que ser representada.

A competência de apreciação da ação de inconstitucionalidade por omissão é do Supremo Tribunal Federal, e se declarada a inconstitucionalidade, os efeitos gerados irão depender do órgão em que emanou o ato. Se a omissão decorrer de órgão administrativo, este terá 30 dias para adotar as providências necessárias a fim de sanar a omissão, sob pena de

responsabilização. Enquanto que, se a omissão decorrer do Poder Legislativo, não será possível fixação de prazo, mas sim de penalidade (ONODERA, 2011, p. 431).

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, que também se trata de uma ação constitucional, preenche as lacunas existentes entre o controle concentrado e o controle difuso de constitucionalidade, nesses termos tem natureza subsidiária. Segundo Onodera (2011, p. 433), caberá essa ação nas seguintes hipóteses: “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público e quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluindo os anteriores à Constituição”.

A legitimação ativa é a mesma da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e terá efeito *erga omnes* e vinculante. No entanto, o STF poderá restringir os efeitos e torná-los *ex tunc*, por motivos de segurança jurídica ou relevante interesse social (ONODERA, 2011, p. 435).

Assim, essas ações que versam sobre a constitucionalidade das políticas públicas, o Poder Judiciário além de fiscalizar sua constitucionalidade, buscam combater a inércia do Poder Público em torná-las eficazes.

Em uma análise geral entre as ações coletivas, constitucionais e individuais, conclui-se que os efeitos das decisões do Poder Judiciário relativos às ações individuais geram efeitos em uma área restrita, enquanto nas demais se atinge maior número de beneficiários com a decisão, além de definir critérios de processamento em matérias que envolvam políticas públicas, como cita Cortez (2011, p. 304/305), a utilização dessas ações estabelecem critérios gerais determinados pelo Tribunais.

Assim, a autuação do Poder Judiciário, ainda que em ações coletivas ou individuais, gera importantes efeitos sobre o controle das Políticas Públicas seja em sua implementação ou em sua execução.

Das decisões do Judiciário, a Administração Pública poderá ser sancionada nos casos de descumprimento das ordens impostas, como bem preleciona Ada P. Grinover (2011, p. 140/141) podem ser aplicadas multas diárias (*astreintes*) à Administração, em caso de antecipação de tutela, no entanto, a multa recai diretamente no patrimônio público, onerando ainda mais a sociedade. Para a autora, a multa gera efeito adequado quando recai sobre o patrimônio particular do administrador.

O agente que descumprir decisão judicial poderá ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa, conforme artigo 11, II, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), pois afronta os princípios da Administração Pública. Outra consequência é a

intervenção, pois, se o Estado ou Município deixarem de cumprir decisão do Judiciário, poderá sofrer intervenção, a fim de corrigir as irregularidades (GRINOVER, 2011, p. 141).

O artigo 1º, XVI, do Decreto-Lei nº 201/67, estabelece que constitui crime de responsabilidade e de desobediência que recai sobre o prefeito municipal que deixa de cumprir ordem judicial (GRINOVER, 2011, p. 142).

Ou ainda, o Estado ou Município podem sofrer intervenção político-administrativa. O Estado irá intervir no município quando o Judiciário promover representação, para que a lei, ordem ou decisão judicial seja executada. Pelos mesmos fatores ocorrerá a intervenção da União nos estados e Distrito Federal (GRINOVER, 2011, P. 141).

As sanções são aplicadas para que decisões judiciárias sejam cumpridas, e tem maior efetividade quando a responsabilização atinge diretamente a figura do Administrador Público, além do mais, se o pagamento das sanções sair de recursos dos cofres públicos, estará provocando maior lesão ao erário.

Um exemplo de atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas voltadas ao ensino fundamental é o julgamento da apelação nº 0007355-48.2011.8.26.0302 pela 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo que decidiu no mesmo sentido da magistrada de primeira instância em ação civil pública para condenar o então Prefeito Municipal de Jaú por improbidade administrativa. Segue trecho do acórdão:

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. Fazê-las investir o mínimo que a Constituição impõe para a educação e o ensino é o mínimo que se pode fazer para obriga-las a melhorar a qualidade do ensino público. Assim, como deveriam investir pelo menos sessenta por cento do FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica) para pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério (valorização profissional dos educadores, fundamental para melhorar a qualidade da educação), mas investiram somente 53,9% (segundo a análise técnica do Tribunal de Contas), devem responder por improbidade administrativa, pelo descaso e falta de atenção devida ao ensino fundamental. (SÃO PAULO, 2011)

Na ação civil pública citada, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manteve a condenação por improbidade administrativa ante a desvalorização do ensino fundamental e descaso com a melhoria da educação, pois aplicou porcentagem menor do que a estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

O Poder Judiciário tem a missão de garantir o Direito à Educação, detectando as violações aos Direitos Fundamentais por parte do Poder Executivo e Legislativo, tanto no ação ou omissão destes na produção e execução das políticas públicas.

Assim, tanto o controle social como o Jurisdicional são capazes de participar na gestão pública com o objetivo de tornar eficazes as políticas públicas educacionais para que os desafios que o sistema educacional brasileiro enfrenta sejam superados. O Direito Fundamental à Educação somente será efetivamente garantido quando houver união de esforços entre o Poder Público, sociedade e o Poder Judiciário.

## CONCLUSÃO

O presente estudo abordou a previsão Constitucional do Direito à Educação Fundamental e a as políticas públicas voltadas à concretização desse direito, bem como os meios de torná-las eficazes.

Conforme demonstrado inicialmente no trabalho, a educação é um Direito Fundamental, elencado no rol dos direitos sociais, ou seja, de segunda dimensão. Tais direitos surgem com a necessidade da intervenção do Estado em garantir o desenvolvimento e equilibrar a sociedade.

O Direito à Educação está intimamente relacionado com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, pois como a própria Constituição Federal de 1988 e as normas infraconstitucionais, LDB e ECA, definem que a finalidade da educação é garantir o desenvolvimento individual, formando cidadãos aptos ao trabalho e a exercerem a cidadania, o que reflete no desenvolvimento da sociedade em geral, atingindo os objetivos da República Federativa do Brasil.

O Estado deve garantir igualdade de acesso à educação e conhecimento básico de forma regular e organizada. Nesse ponto, para que essa garantia seja concreta, fez-se necessário abordar as políticas públicas voltadas à educação, que nessa pesquisa, limitou-se a analisar a efetivação do direito ao ensino fundamental.

As políticas públicas são os instrumentos de concretização dos direitos sociais para buscar o equilíbrio social, impostas pelo Poder Público com o objetivo de atingir o interesse da coletividade.

No entanto, ao analisar as políticas públicas voltadas ao ensino fundamental, verificou-se que o Brasil tem muitos obstáculos a enfrentar para tornar efetivo o direito à educação dentro da qualidade e adequação determinadas pela lei.

No âmbito educacional foram criadas políticas públicas que buscam aprimorar a qualidade da leitura/escrita e matemática, fornecimento de livros didáticos, financiamento do estudo e pesquisa dos futuros docentes como forma de valorizar a profissão e fundos de valorização do magistério.

Mesmo com esses programas, o Brasil apresenta alto índice de analfabetismo e em um quadro comparativo entre as regiões do país, verifica-se que são nas regiões Nordeste e Norte que a situação da educação é ainda mais crítica. Outro ponto que o trabalho ressaltou é que a profissão do magistério está cada vez mais desvalorizada, não só pelo salário, mas também pela estrutura das escolas.

Um ambiente escolar sem esgoto sanitário, quadra esportiva, laboratório de ciência, entre outros elementos essenciais, não está apto a oferecer um ensino de qualidade, e são as mesmas regiões, Nordeste e Norte, que apresentam o menor número de escolas com estrutura adequada.

Enquanto a Administração Pública não se mostrar eficiente na concretização desse direito, estará se omitindo da função de estabelecer o bem comum e o equilíbrio social. O administrador público tem que desempenhar suas atividades em observância da lei que estabelece princípios que guiam a Administração Pública.

Esses princípios estão elencados na Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com a observância desses princípios, os interesses da sociedade serão colocados à frente e as políticas públicas produzirão resultados positivos, pois não basta criá-las, tem que torná-las aplicáveis.

Finalmente, para garantir a atuação eficiente do Poder Público é necessário estabelecer instrumentos de controle das políticas públicas, seja pelo controle social ou Jurisdicional.

O controle social permite a participação da sociedade nos atos do Poder Público. Esse modelo de controle, também conhecido como “administração dialógica”, tem como escopo implementar o diálogo entre a Administração Públicas e os beneficiários de seus atos.

Como forma de exercer o controle social foi demonstrada a atuação dos Conselhos Gestores, que no caso da educação tem o Conselho Gestor do FUNDEB. Os Conselhos Gestores possuem membros especializados e cidadãos comuns, porém, a atuação dos conselheiros ainda não se mostra tão efetiva, pois estruturalmente dependem do Poder Executivo e seus membros não possuem capacitação adequada para emitir pareceres expressivos. Quando não, o próprio Poder Público os excluem da participação da fase das deliberações sobre a implantação das políticas públicas.

Porém, quando o controle social não se mostra capaz de fiscalizar os atos do Poder Público, resta ao Poder Judiciário exercer tal função quando provocado pelos legitimados. Como demonstrado, o controle Jurisdicional ocorrerá tanto em ações individuais como em ações coletivas, onde o Poder Judiciário poderá estabelecer obrigações ao Poder Público, quando este se omite em concretizar os direitos sociais, principalmente o Direito à Educação, objeto de estudo deste trabalho.

Porém, a atuação do Magistrado deve ser limitada para que não ocupe a função do Poder Executivo ou Legislativo, o que acarreta na Judicialização da Administração Pública,

ou seja, o Judiciário tem a função de fazer o Poder Público empenhar-se em tornar as políticas educacionais efetivas.

Conclui-se que, os desafios da educação somente serão superados quando o Poder Público implementar políticas públicas adequadas e efetivas para cumprir os mandamentos constitucionais e infraconstitucionais, senão, caberá a própria sociedade ou ao Poder Judiciário a reivindicação e imposição, respectivamente, do cumprimento dos preceitos da lei.

## REFERÊNCIAS

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

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

AMARAL. Nelson Cardoso. O novo PEN e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: **PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO (PNE): questões desafiadoras e debates emblemáticos**. Brasília: Inep, 2013.

AMIN, Andréa Rodrigues. Dos Direitos Fundamentais. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. Aspectos Teóricos e Práticos. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

AMARAL. Nelson Cardoso. O novo PEN e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: **PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO (PNE): questões desafiadoras e debates emblemáticos**. Brasília: Inep, 2013.

ARAÚJO, Letícia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos**. Brasília: Revista do Serviço Público, 2012.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução por Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11. Ed. vol. I. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política** . 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 24. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Conselhos do FUNDEB: Participação e Fiscalização no Controle Social da Educação**. Curitiba: Editora Appris, 2015.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 17 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 591 de julho de 1992**. Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em: 09 de mar. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 07 de out. de 2015.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 11.274 de 06 de fevereiro de 2006**. Dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/111274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/111274.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Dispõe da Aprovação o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 08 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Educação. IDEB – Apresentação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ideb-sp-1976574996>>. Acesso em: 11 de set. 2015.

\_\_\_\_\_. Portal do Inep. **Ideb 2013 indica melhora no ensino fundamental**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>>. Data de acesso: 08 set. 2015

\_\_\_\_\_. 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://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007\\_10.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2015.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: Conteúdo Jurídico das Expressões**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Administração Pública e contexto institucional Contemporâneo**; módulo I. Brasília : ENAP / DDG, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ena.gov.br/bitstream/handle/1/2260/1.%20Apostila%20%20M%C3%B3dulo%201%20%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Data de acesso: 26 set. 2015.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre o juízo de inconstitucionalidade de políticas públicas**. Revista de informação legislativa, 1998. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364>

CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. Outros limites ao controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Org.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

COSTA, Antônio Carlos Gomes, da. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. CURY, Munir (Org.). 12. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

DANIEL, Juliana Maia. Discricionariedade Administrativa em matéria de Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Org.) **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.) **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.) **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Gestão Pública**. Ciências Sociais Unisinos. v. 42, nº. 001, jan.-abr., 2006.

\_\_\_\_\_. **Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina**. Política e Sociedade. v. 10, nº 18, 2011.

GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional das políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Org.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

\_\_\_\_\_. **Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina**. In: Política e Sociedade Revista de Sociologia Política. v. 10. n 18. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/issue/view/1639/showToc>> Acesso em: 01 de out. 2015.

HOBBS, Thomas. Do Cidadão. **Tradução de Renato Janine Ribeiro**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: PNAD 2013**. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=265857>> . Acesso em: 04 set. 2015.

ISHIDA, Válter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência**. 10º ed. São Paulo: atlas, 2009.

JÚNIOR, Gediel Claudino de Araujo. **Prática no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Atlas, 2010.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. Las Generaciones de Derechos Humanos. In: **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**. 2v. n. 1. Santa Maria: UFSM, 2013.

MAFFINI, Rafael. **Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança) em torno da súmula vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8051>>. Acesso em: 28 set. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. Controle de Constitucionalidade. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_; MITIDIERO, Daniel. Sistema Constitucional Brasileiro. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, D.; SARLET, I. W. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. **Apelação. Cível nº. 0080144-61.2014.8.13.0024**; apelante ESTADO DE MINAS GERAIS, apelado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Julgamento em 21 de julho de 2015. Disponível em <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&tottotalLin=189&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=direito%20educa%E7%E3o%20gratgrat&pesquisarPor=ementa&pesquisaTesouro=true&orderByData=1&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=PPesquisa&>>. Acesso em: 07 agos. 2015.

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](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>. Acesso em: 09 de mar. 2015.

ONODERA, Marcus Vinicius Kiyoshi. O controle judicial das políticas públicas por meio de mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade por omissão e arguição de descumprimento de preceito fundamental. Contornos e perspectivas. In: GRINOVER, Ada Pelegrini; WATANABE, Kazuo. **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari(Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. In: **Coleção cadernos da CIDADE**. Porto Alegre: CIDADES, 2008.

RIBEIRO, Guilherme. **O Direito à Educação e a sua Basilar e Imanente Noção Constitucional de Dever Fundamental**. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; LEÃO JÚNIOR, Teófilo De Arêa. (Org.) Direitos Sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a Constituição de 1988 e suas previsões sociais. 1. ed. – Birigui, SP: Boreal, 2011.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Pública: um olhar a partir da Ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pelegrini; WATANABE, Kazuo (Org.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTOS, Ivanildo. Educação para a vida: um direito do cidadão. In: POZZOLI, Lafayette; SANTOS, Ivanildo (Org.). **Direito e Educação: a fraternidade em ação**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014.

SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. **Preconceito e Discriminação Racial pela Internet: legitimidade e criminalização**. 2013. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2013.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **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/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=7326528&cdForo=0&v1Captcha=xhxwk>> . Acesso em: 08 de out. de 2015.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8ª Edição, Porto Alegre : Livraria do Advogado Ed., 2009.

\_\_\_\_\_. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, D.; SARLET, I. W. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. A educação do homem para o bem comum. In: POZZOLI, Lafayette; SANTOS, Ivanilda. **Direito e Educação: a fraternidade em ação**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014.

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.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Dados sobre alfabetização são ruins, segundo especialistas**. 2015. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/35179/ana-dados-sobre-alfabetizacao-sao-ruins-segundo-especialistas/>.

\_\_\_\_\_. **Menos de 5% das escolas tem infraestrutura adequada ao PNE**. 2014. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/30192/menos-de-5-das-escolas-tem-infraestrutura-adequada-ao-pne/>. Data de acesso: 08 set. 2015.

ZARNETI JR, Hermes. A teoria da separação de poderes e o Estado Democrático Constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Org.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ZUFELATO, Camilo. Controle judicial de Políticas Públicas mediante ações coletivas e individuais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Org.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.