

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA (UNIVEM)
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

MARCO ANTONIO RIBEIRO PIETRUCCI

**DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: A
INEFICÁCIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA E SUA
NECESSÁRIA EFETIVAÇÃO POR MEIO DE ALOCAÇÃO DE
RECURSOS PÚBLICOS**

MARÍLIA/SP

2020

MARCO ANTONIO RIBEIRO PIETRUCCI

DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: A INEFICÁCIA DO DIREITO
À EDUCAÇÃO BÁSICA E SUA NECESSÁRIA EFETIVAÇÃO POR MEIO DE
ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM), como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito (Área de Concentração: Teoria Geral do Direito e do Estado; Linha de Pesquisa: Construção do Saber Jurídico).

Orientador: Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

MARÍLIA/SP

2020

MARCO ANTONIO RIBEIRO PIETRUCCI

DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: A INEFICÁCIA DO DIREITO
À EDUCAÇÃO BÁSICA E SUA NECESSÁRIA EFETIVAÇÃO POR MEIO DE
ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

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

Resultado:

BANCA EXAMINADORA

ORIENTADOR: _____

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

1º EXAMINADOR: _____

Prof. Dr.

2º EXAMINADOR: _____

Prof. Dr.

Marília, ____ de _____, de 2020.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS pelo dom da vida.

Agradeço à minha esposa Larissa, pelo companheirismo e suas contribuições na confecção deste trabalho, generosamente compartilhando conhecimentos e paciência.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado, por sua dedicação e competência, favorecendo meu crescimento científico e humano ao longo destes anos do curso de Mestrado.

Ao meu parceiro Rufino Eduardo Galindo Campos, amigo de todas as horas, cuja presença foi meu espelho e meu incentivo.

Ao Prof. José Gonzaga da Silva Neto; sua visão de evolução do ser humano transcende nossa humilde compreensão.

Finalmente, sou grato a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

PIETRUCCI, Marco Antonio Ribeiro. **Descumprimento de preceito fundamental: a ineficácia do direito à educação básica e sua necessária efetivação por meio de alocação de recursos públicos**. 2020. 87 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2020.

RESUMO

A educação, em sua raiz histórica, era vista como assistencialista, uma prática de caráter compensatório nas instituições de educação infantil, entendimento este que se estendeu aos demais níveis de ensino e, também, à forma de legislar sobre a educação. Neste trabalho, mediante um percurso diacrônico pelas Constituições brasileiras, resgatou-se o passado da educação nas primeiras Constituições, retomando, em seguida, o presente, nas leis constitucionais e infraconstitucionais. Tal percurso facultou observar que o fato de o art. 6º da Constituição Federal ser uma garantia social leva a considerar a educação como um direito social, alijada de prioridades, contribuindo, assim, para o descumprimento de preceitos fundamentais elencados na Carta Magna e nos textos que dela decorrem, para, então, garantir a exequibilidade de uma educação de qualidade e suas políticas públicas. No art. 5º da CF, a Educação, dado seu caráter indispensável para a conquista da cidadania e a efetividade plena de dignidade, tange necessário a concepção da educação como direito fundamental e não apenas social.

Palavras-chave: Direito fundamental. Constituição. Educação pública. Dignidade humana. Direito educacional.

PIETRUCCI, Marco Antonio Ribeiro. **Descumprimento de preceito fundamental: a ineficácia do direito à educação básica e sua necessária efetivação por meio de alocação de recursos públicos**. 2020. 87 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2020.

ABSTRACT

Education, in its historical root, was seen as assistentialist, a compensatory practice in early childhood education institutions, an understanding that extended to other levels of education and also to the way of legislating on education. In this work, through a diachronic path through the Brazilian Constitutions, the past of education was recovered in the first Constitutions, then resuming the present, in constitutional and infraconstitutional laws. Such a path made it possible to observe that the fact that art. 6 of the Federal Constitution being a social guarantee leads to consider education as a social right, removed from priorities, thus contributing to the breach of fundamental precepts listed in the Magna Carta and in the texts that result from it, so as to guarantee the feasibility quality education and its public policies. In art. 5th of the FC, Education, given its indispensable character for the conquest of citizenship and the full effectiveness of dignity, it is necessary to conceive of education as a fundamental and not only a social right.

Keywords: Fundamental right. Constitution. Public education. Human dignity. Educational law.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de investimento por esfera de governo – educação básica.....	64
Gráfico 2 – Impacto da Complementação da União.....	65

QUADROS

Quadro 1 – Constituições e suas principais características	17
Quadro 2 – Composição da Receita Pública	52
Quadro 3 – Impostos segundo a natureza de arrecadação e transferência.....	53
Quadro 4 – Regime de colaboração financeira entre os entes federados	55
Quadro 5 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.....	60

TABELAS

Tabela 1 – Valor custo/aluno definido pelo FUNDEF, no período de 1997 a 2006	62
------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BB: Banco do Brasil

CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial

CF/88: Constituição Federal de 1988

CTN: Código Tributário Nacional

DUDH: Declaração Universal dos Direitos Humanos

EC: Emenda Constitucional

ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

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

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IE: Imposto sobre Exportação

IGF: Imposto sobre Grandes Fortunas

II: Imposto sobre Importação

IOF: Imposto sobre operação de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos e valores mobiliários

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IPI-Exp: Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações

IPTU: Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR: Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza

ITBI: Imposto sobre a Transmissão “inter vivos” dos bens imóveis e de direitos reais/imóveis

ITCM: Imposto sobre a Transmissão “causa mortis” e doação de bens e direito

ITR: Imposto sobre a propriedade Territorial Rural

ISS: Imposto Sobre Serviço de qualquer natureza

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MESP: Ministério da Educação e da Saúde Pública

ONU: Organização das Nações Unidas

PEC: Proposta de Emenda Constitucional

PNE: Plano Nacional de Educação

SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SRF: Secretaria da Receita Federal

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

TCU: Tribunal de Contas da União

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	14
1.1 Gerações de Direitos Humanos e Educação Emancipadora	19
1.2 Gerações dos Direitos Fundamentais	23
1.2.1 Direitos humanos de primeira geração	24
1.2.2 Direitos humanos de segunda geração	25
1.2.3 Direitos humanos de terceira geração	26
1.2.4 Direitos humanos de quarta geração	27
1.2.5 Direitos humanos de quinta geração	27
1.3 O Estado Democrático de Direito.....	28
1.3.1 O Estado de Direito.....	28
1.3.2 O Estado Democrático	29
1.3.3 O Estado Democrático de Direito	31
1.4 A relação entre as gerações de direitos humanos e o Estado Democrático de Direito	32
1.5 Direitos Fundamentais e suas Garantias	32
CAPÍTULO 2 – O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO	34
2.1 O Direito Social à Educação.....	34
2.1.1 O Direito à Educação	35
2.2 Direitos Fundamentais, Dignidade e Educação	35
2.3 Dignidade Humana e o Estado Social Democrático de Direito.....	38
2.3.1 O direito à educação na legislação atual	38
2.4 Educação: um dever do Estado.....	44
2.5 Estado Constitucional de Direito e a Reserva do Possível	46
2.5.1 A Reserva do Possível	48
CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS EDUCACIONAIS: ASPECTOS POLÍTICOS E HISTÓRICOS ...	50
3.1 Da organização do sistema de ensino no Brasil.....	50
3.2 O debate da qualidade na educação brasileira	53
3.3 O financiamento da educação	54

3.3.1 O financiamento da educação básica: limites e possibilidades	54
3.3.2 O financiamento da educação básica e o regime de colaboração entre os entes federados	59
3.4 As principais transferências vinculadas à educação e sua distribuição	61
3.4.1 Transferências voluntárias e automáticas: salário-educação e outras fontes de recursos para a educação básica	63
3.5 O FUNDEF, a criação do FUNDEB e o financiamento da educação básica: subvinculação e redistribuição de recursos.....	64
3.6 Novo FUNDEB (PEC 15/2015) em aprovação	71
CAPÍTULO 4 – EDUCAÇÃO E DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS	72
CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82

INTRODUÇÃO

Em momento algum da história republicana, o bordão “a educação está em crise”¹ deixou de ser proferido, pois, infelizmente, o Brasil ainda não atingiu patamares mínimos de uma justiça social compatível com a riqueza produzida – mas usufruída apenas por uma diminuta parcela. Ecoa indiscutível que a crise instalada comporta a todos os setores sociais, no entanto o viés que converge à educação, conserva raízes específicas e alarmantes: confronto entre ensino confessional e laico; conteúdos e metodologias; novas ideologias; democratização do acesso; gestão democrática; educação geral versus formação especial; educação de jovens e adultos; escolaridade reduzida; público versus privado; baixa qualidade de ensino; despreparo dos educadores; movimentos corporativos ineficientes; evasão e retenção escolar, entre outros.

Pertinente resgatar que evolução do homem ocidental se encontra atrelada ao conhecimento cultural, não sendo possível desvincular, ao longo da história, a constante preocupação com o conhecimento, com a cultura e com suas tradições. Foi assim que, desde os primórdios, a comunicação invariavelmente se fez presente nas células sociais, evoluindo em novos conhecimentos, à medida que os povos percebiam o quão fundamental era o saber, a ciência e a educação.

Apesar dessa tendência, é preciso ter em conta, ainda, que, num determinado período desse processo, o acesso à educação remanesceu a interesses elitizados, atendendo exclusivamente a uma pequena parte da população.

Na década de 80, com os novos modelos de democratização, os Direitos Sociais, especialmente a educação, passam a ocupar espaço de destaque para que se concretizem ideais de justiça e de qualidade de vida. Sob a inclusão democrática dos cidadãos nos ambientes escolares, permitindo assim, a construção de nova consciência de justiça e igualdade. Esse movimento, mais reflexivo sobre a condição e qualidade de vida dos cidadãos e a busca pelo equilíbrio das relações sociais, tem na educação o fiel da balança.²

¹ CORTELLA, 2016.

² SANCHES, 2009.

Enquanto a sociedade se transformava, o homem buscava formas de acompanhar esse caminhar, de modo extensivo e mais inteligente.

Consequentemente, os núcleos sociais multiplicaram-se e passaram a fortalecer seus conhecimentos por meio da educação promovida; a troca de informações e saber foi intensa. Os livros começaram a fazer parte desse contexto, significando uma via para aquisição (e construção) do conhecimento.

O homem passou, com isso, a admitir valores e a garanti-los como princípios básicos e essenciais à sua sobrevivência social; também a criar direitos e garanti-los ante uma legislação cuja aceitação e obediência social tornou-se obrigatória e imprescindível. Houve sociedades em que o homem ganhou mais direitos pessoais – reconhecidos como fundamentais – à convivência como célula de um organismo maior.

Do mesmo modo, derivaram outros direitos igualmente essenciais, entretanto a educação, o conhecimento e o saber destacadamente determinaram tal evolução, e os direitos e as garantias individuais, resguardados por legislações aceitas pelo meio social, alcançaram um expressivo progresso.

Outras ciências contribuíram para esse andamento e o desenvolvimento do homem aconteceu de forma rápida e vertiginosa, convertendo-o naquilo que é atualmente. Ressalte-se que o aperfeiçoamento humano e nos modos produção ocorreu em praticamente todas as áreas, sobretudo por efeito das conquistas processadas no plano educacional.

Os avanços são necessários e urgentes; geneticamente, o homem conserva em si o interesse pelo conhecimento, que, por sua vez, o conduz à evolução contínua, com o domínio de novas ciências e a busca imprescindível de melhores condições de vida. Referidos ingredientes, aliados às garantias de um exercício pleno, tornam a sociedade mais venturosa e resultam no homem como uma existência mais auspiciosa.

À vista disso, a transformação e evolução da sociedade a partir da instrução ou condução de conhecimentos, num movimento de socialização que visa a uma melhor integração do indivíduo ao meio redundou em um fenômeno fundamental e destacado para o futuro dos povos.

CAPÍTULO 1 - A EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; [...]³

A educação está se convertendo em tema central dos debates sociais. Reivindicações estão sendo propostas, e o que é mais importante, partindo da iniciativa da própria população que vem se conscientizando do apoderamento que o conhecimento (o acesso a ele, bem como sua circulação) enseja para o sucesso pessoal e profissional dos indivíduos.

Essas manifestações e o clamor público alcançaram o Congresso Nacional, de tal modo que estudos revelam que a educação é o meio mais rápido e eficaz de se elevar o cidadão à dignidade.

Nessa marcha, irrompe a Constituição brasileira de 1988, a Constituição Cidadã, transportando a educação ao patamar de direito público subjetivo, como assinalado no art. 6º da lei fundamental. A princípio, somente os direitos fundamentais receberam esta garantia, aos poucos, porém, a mesma propriedade está sendo encaminhada à educação do ensino básico, em conformidade com a EC nº 59, de 2009.

Bobbio (2004), fazendo distinção entre as três fases do processo de formação das declarações dos direitos, descreve que o primeiro desses momentos comporta a determinação dos direitos naturais do homem, aqueles que toda pessoa possui por natureza, intrínsecos, constituindo-se em direitos inalienáveis, não sendo possível nem mesmo ao Estado intervir sobre eles; aqui ajustam-se: a liberdade, a igualdade social e demais direitos que tornam o cidadão digno de ser considerado um ser humano e gregário.

A segunda fase remete à legitimação e ao reconhecimento desses direitos. Enfatize-se que o simples fato de o homem os possuir não é tudo; tais devem ser afirmados e respeitados

³ BOBBIO, 2004.

por todos e garantidos pelo Estado. Neste ponto, constam inventariados os direitos políticos, que permanecem como reconhecimento apenas ao Estado. Busca-se, pois, manter o reconhecimento desses direitos e a sua igualdade à pluralidade social.

O terceiro passo compreende a proclamação dos direitos sociais, direitos coletivos à toda sociedade que compõe o Estado, cuja proteção se estende até mesmo contra o próprio Estado, caso este venha a violá-los.

Boto (2005) traça um paralelo entre as gerações caracterizadas por Bobbio, demonstrando a evolução do direito à educação, e define três ramificações de direito:

- Direitos civis do indivíduo na sua condição de agente político: a liberdade do voto, mas também a liberdade de opinião – liberdades negativas;
- A necessidade de ancorar os direitos dessa liberdade primeira em condições de políticas públicas adequadas para o bem-estar da maioria; daí a sugestão de o Estado intervir em setores sociais diretamente – critério imprescindível para materializar nas condições objetivas a igualdade de todos; e
- A percepção de ser livre e igual não elimina o desejo de marcar identidades variadas e distintas especificidades humanas – o que solicita, como contrapartida, a integração da diferença no veio da cultura comum [...].

É oportuno lembrar que o autor em questão também elenca três planos em três âmbitos para a conquista da educação:

- o ensino torna-se, paulatinamente, direito público quando todos adquirem a possibilidade de acesso à escola pública;
- a educação como direito dá um salto quando, historicamente, passa a contemplar, pouco a pouco, o atendimento a padrões de exigência voltados para a busca de maior qualidade do ensino oferecido e para o reconhecimento de ideais democráticos internos à vida escolar; e
- o direito à educação será consagrado quando a escola adquirir padrões curriculares e orientações políticas que assegurem algum patamar de inversão de prioridades, mediante atendimento que contemple – na forma de justiça distributiva – grupos sociais reconhecidamente com maior dificuldade para participar desse direito subjetivo universal – que é a escola pública, gratuita, obrigatória e laica. Aqui são

inseridas as políticas que favorecem, por exemplo, a reserva de vagas por cotas destinadas, nas universidades, a minorias étnicas.

A liberdade e garantia de frequentar a escola, exigindo um ensino de qualidade, é uma prerrogativa irrestrita a todos os seres humanos: “O ensino torna-se paulatinamente direito público quando todos adquirem a possibilidade de acesso à escola pública” (BOTO, 2005).

Embora toda essa igualdade de direitos, não se pode excluir uma seleção natural, visando à incessante apuração do ensino e não à sua depuração. Sublinhe-se que tal ação mantém um viés salutar ao próprio indivíduo e à educação também, que, no que lhe concerne, procurará se aprimorar – mais ainda – diante de novos desafios e exigências. Nessas condições, haveria uma separação de qualidades, designada a acelerar o desenvolvimento daqueles mais capacitados, propiciando, identicamente, um processo de recuperação mais lento e eficaz aos menos aptos.

Quanto à segunda geração de direitos educacionais, compreenderia, para Boto (2005), a revisão de padrões ideológicos que regem as normas educacionais. Desse modo, abarcaria a preparação dos professores, sintonizando-os à realidade presente e habilitando-os ao trabalho com os mais diferentes perfis de alunos, de sorte que estejam invariavelmente diligentes e zelosos pelo sucesso do educando. Em síntese, um ensino qualificado e igual, para todos, cujos efeitos sejam expressivos, uma vez que o equilíbrio cultural é intensamente poderoso na minimização das diferenças sociais. É essa, aliás, a educação buscada e almejada a todos os brasileiros: nivelada e de resultados práticos e eficazes.

Os direitos estão garantidos na Constituição atual e nas demais cartas que a antecederam. Referido apontamento em torno da educação integra uma conquista popular; todavia, sua aplicabilidade – por vezes – é questionada. Muitos princípios são relegados e a Constituição é retalhada, sendo adaptadas situações, distorcendo a importância que cobre a educação, desconsiderando-a em um segundo plano. E o que se revela um agravante: sem qualquer reprimenda ou punição para tal conduta.

A Constituição de 1934 reformulou, consideravelmente, suas constituições precedentes, inclusive por advir de um governo Provisório da Revolução de 1930, o qual, por seu turno, realizou mudanças progressistas para a época, dentre as quais a ênfase se verifica na reforma da organização político-social do Brasil.

Para Raposo (2005, p. 01), essa constituição “[...] ao enunciar normas que exorbitam a temática tipicamente constitucional” foi um marco entre as demais constituições e onde surgiu, pela primeira vez “ a constitucionalização de direitos econômicos, sociais e culturais”.

No Título V do Capítulo II, mais precisamente em seu art. 149, o texto assim pondera:

A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores de vida moral e econômico da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Já o art. 150 do mesmo documento expressa:

Parágrafo único – O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos Arts”. 5º, nº XIV, e, 39, nº 8, letras “a” e “e”, só poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de tornar mais acessível [...]

Constata-se, nesse apontamento, uma extensão da educação a jovens e adultos e o vínculo de sua obrigatoriedade, conferindo à educação não apenas uma prerrogativa quanto à acessibilidade, mas, sobretudo, de imposição em sua aplicabilidade.

Lamentavelmente, porém, o golpe de Estado em 1937 pôs fim à vigência da Constituição de 1934, jogando por terra anunciadas conquistas constitucionais.

Com isso, houve um retrocesso significativo no plano educacional: a parte responsável foi extinta e sua verba retirada. Quanto ao ensino primário, este foi mantido, mas com uma contribuição módica à caixa escolar. Ademais, foi incorporado, como dever do Estado, o ensino primário pré-vocacional e profissionalizante aos menos favorecidos (SILVA, 2004 apud MORAIS, 2007).

As eleições de 1945 constituíram o Congresso Nacional de deputados e senadores dos diversos partidos existentes. Diante disso, o texto promulgado continha características

restauradoras das Constituições de 1891 e de 1934, com especial atenção às normas trabalhistas, à ordem econômica e à educação e família (BALEEIRO; SOBRINHO, 2001).

Em 1964, foi instalado, no Brasil, o regime ditatorial militar. Em face do novo enquadramento político, a Constituição de 1967 buscou institucionalizar e legalizar a ordem vigente. Logo, foi ampliada a soberania do poder Executivo sobre os poderes Legislativo e Judiciário.

Mais uma vez, a Constituição de 1967 aborda o mote educação em seu Título IV, Da Família, da Educação e da Cultura, “Art. 168 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana”.

Observa-se, pois, a recorrente preocupação em atribuir responsabilidade – não apenas ao Estado, mas – à família pela educação; ambos atuando em parceria e todos exercendo papéis fundamentais no incentivo e na melhoria da educação.

Quadro 1 – Constituições e suas principais características

Constituição	Principais Características
1824	Estabeleceu entre os direitos civis e políticos a gratuidade da instrução primária para todos aqueles considerados cidadãos e previu a criação de colégios e universidades.
1891	Preocupou-se em discriminar a competência legislativa da União e dos Estados em matéria educacional. Coube à União legislar sobre o ensino superior enquanto aos Estados competia legislar sobre ensino secundário e primário, embora ambos pudessem criar e manter instituições de ensino superior e secundário. Determinou a laicização do ensino nos estabelecimentos públicos.
1934	Estabelece a competência legislativa da União para traçar diretrizes da educação nacional. Apresenta dispositivos que organizam a educação nacional, mediante previsão e especificação de linhas gerais de um plano nacional de educação. Dispõe sobre a criação dos sistemas educativos nos Estados e destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Prevê imunidade de impostos para estabelecimentos particulares, auxílio a alunos necessitados e determinação de provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso.

1937	Não registra preocupação com o ensino público, sendo o primeiro dispositivo no trato da matéria dedicado a estabelecer a livre iniciativa. Prevê competência material e legislativa privativa da União em relação às diretrizes e bases da educação nacional, sem referência aos sistemas de ensino dos Estados.
1946	A educação volta a ser definida como direito de todos, prevalecendo a ideia de educação pública. São definidos princípios norteadores do ensino, entre eles ensino primário obrigatório e gratuito e a previsão de criação de institutos de pesquisa. A vinculação de recursos para a pasta é restabelecida. A competência legislativa da União circunscreve-se às diretrizes e bases da educação nacional.
1967	Mantém a estrutura organizacional da educação nacional, preservando os sistemas de ensino dos Estados. Retrocessos observados: fortalecimento do ensino particular, inclusive mediante previsão de substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo; necessidade de bom desempenho para garantia da gratuidade do ensino médio e superior aos que comprovarem insuficiência de recursos; limitação da liberdade acadêmica pela fobia subversiva; diminuição do percentual de receitas vinculadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino (limitadas somente aos municípios após a Constituição de 1969).

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

1.1 Gerações de Direitos Humanos e Educação Emancipadora

A ideia de direitos humanos, derivada do conceito histórico de humanidade, contempla uma dimensão de totalidade histórica; sendo, portanto, de cariz mais valoroso, mais democrático, mais generoso, mais amplo e mais fraterno. Sem a significação de humanidade perder-se-iam referências imprescindíveis à própria defesa da condição humana.⁴

Nas múltiplas Cartas Fundamentais, efetuou-se a positivação dos direitos atualmente denominados fundamentais e que correspondem às gerações de direitos humanos; tal positivação se ajustou ao transcurso da história da humanidade e, efetivamente, se aperfeiçoou no ordenamento jurídico pátrio, em função da relevância hoje admitida, resultante da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, enquanto uma consequência histórica da

⁴ BOTO, 2005.

conversão dos direitos naturais universais em direitos positivos particulares e, depois, em direitos positivos universais.

À vista disso, é incontestável a função dessa Norma Fundamental em refletir um momento histórico significativo, a mais expressiva ampliação no campo dos direitos e das garantias fundamentais até então conquistados, restando-se, pois, “[...] entre as Constituições mais avançadas do mundo no que diz respeito à matéria” (PIOVESAN, 2004).

São, assim, considerados humanos, os direitos conferidos a todo e qualquer sujeito, no intuito de se resguardar sua dignidade, direitos esses que “a sociedade política tem o dever de consagrar e garantir, todos decorrentes de alterações no pensamento filosófico, jurídico e político da humanidade, e que, positivados, convencionou-se designar por “direitos fundamentais.

Na qualidade de precedente histórico de processo de internacionalização dos direitos humanos, destacam-se a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho, convenções pelas quais foi possível, pela primeira vez, “[...] redefinir o status do indivíduo no cenário internacional, para que se tornasse verdadeiro sujeito de direito internacional” (PIOVESAN, 2004).

Ambos organismos constituídos antes da Primeira Guerra Mundial dispuseram-se a determinar limites à atuação estatal, garantindo a observância dos direitos fundamentais e assinalando a necessidade de se relativizar a soberania dos Estados.

Segundo Piovesan (2004), com advento da Organização Internacional do Trabalho, da Liga das Nações e do Direito Humanitário, foi registrado o fim de uma época em que o Direito Internacional, salvo raras exceções, era confinado a regular relações entre Estados, no âmbito estritamente governamental. Por meio desses institutos, não mais se buscava proteger arranjos e concessões recíprocas entre os Estados; antes, tencionava-se ao alcance das obrigações internacionais a serem garantidas ou implementadas coletivamente, que, por sua natureza, transcendiam os interesses exclusivos dos Estados contratantes. Essas obrigações internacionais voltavam-se à salvaguarda dos direitos do ser humano e não das prerrogativas dos Estados:

O moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos é um fenômeno do pós-guerra. Seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos humanos da era Hitler e à crença de que parte destas violações poderiam ser prevenidas se um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos existisse. (PIOVESAN, 2004)

Compatibilizando semelhante entendimento:

Um ponto que deve ter especial atenção é o de que o conhecimento dos direitos humanos deveria ser estendido a todas as pessoas, de modo que elas conheçam seus direitos e deveres, tanto no núcleo familiar como no escolar. A educação é a chave da mudança e todos deveriam ser educados com base nos princípios dos direitos humanos, assim criaríamos uma cultura mundial de respeito ao próximo, “estendidos a toda sociedade, a fim de proporcionarem melhores opiniões, oferecendo um conhecimento mais amplo dos assuntos do dia a dia”. (SANCHES; LEONARDO, 2015)

Assim, das necessidades que urgiram de atrocidades históricas e alijamentos dos direitos em sentido geral, dimanaram a Declaração Universal, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 1948, e a Convenção Internacional sobre a prevenção e punição do crime de genocídio, dois marcos inaugurais de “[...] uma nova fase histórica, que se encontra em pleno desenvolvimento” (COMPARATO, 2003).

Prosseguindo à luz de Comparato (2003):

Ela é assinalada pelo aprofundamento e a definitiva internacionalização dos direitos humanos. Meio século após o término da 2ª Guerra Mundial, 21 convenções internacionais, exclusivamente dedicadas à matéria, haviam sido celebradas no âmbito da Organização das Nações Unidas ou das organizações regionais. Entre 1945 e 1998, outras 114 convenções foram aprovadas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho. Não apenas direitos individuais, de natureza civil e política, ou os direitos de conteúdo econômico e social foram assentados no plano internacional. Afirmou-se também a existência de novas espécies de direitos humanos: direitos dos povos e direitos da humanidade.

Consequentemente, a Declaração definiu, de modo sem precedentes, os padrões éticos e morais a serem perseguidos pelos Estados, facultando um conjunto de direitos e faculdades sem o qual um ser humano já não poderia mais desenvolver sua personalidade intelectual,

física e moral, acarretando uma repercussão tal que “[...] os povos passaram a ter consciência de que o conjunto da comunidade humana se interessava pelo seu destino” (PIOVESAN, 2004).

Além de internacionalizar os direitos nela contidos, a Declaração também teve a função de conjugar, harmonizar ou conciliar as gerações de direitos civis e políticos (primeira geração de direitos) aos direitos econômicos, sociais e culturais (segunda geração), equalizando, portanto, o discurso liberal e o discurso social defensores da cidadania, coadunando o valor da liberdade ao da igualdade, dicotomia que até aquele momento não se acreditava que pudesse ser sublimada.

Fatos históricos indicam que até o momento em que a Declaração foi pactuada, o antagonismo entre o direito à liberdade e o direito à igualdade era reputado intransponível, visto que, se, de um lado, legitimava-se a ótica contratualista, princípio do Estado Liberal, edificado, filosoficamente, pelos ideais de Locke, Montesquieu e Rousseau e pelo qual, ao Estado, era vedada a atividade excessiva, restritiva da liberdade dos cidadãos, por outro, urgente era a proteção de direitos sociais, na promoção da igualdade entre os indivíduos, no qual o Estado passava a ser visto como “[...] agente de processos transformadores” (PIOVESAN, 2004), no sentido de prestador de direitos sociais, valores cujos vetores, francamente, apontavam para sentidos ontologicamente opostos, razão de ser da flagrante dicotomia anunciada.

Nesse contexto, a Declaração de 1948 enceta extraordinária inovação, ao abarcar uma linguagem de direitos até então inédita; aliando o discurso liberal da cidadania ao discurso social, o documento passa a elencar tanto direitos civis e políticos (arts. 3º a 21), como direitos sociais, econômicos e culturais (arts. 22 a 28).

Traçado o itinerário histórico da emergência dos direitos humanos em esfera internacional, doravante, necessário separar, uma a uma, as gerações de direitos.

Antes, porém, é importante salientar que tal sistematização dos direitos humanos em gerações de direitos não acompanha nenhuma hierarquização desses valores, tão somente correspondendo ao seu reconhecimento em dado momento histórico e em determinados ordenamentos jurídicos.

1.2 Gerações dos Direitos Fundamentais

O amor é aquele que faz com que o indivíduo enxergue, no próximo, um membro próximo, ao qual se deve respeitar e ter afeto, cuja consequência será a busca da melhor compreensão do outro. (SANCHES; LEONARDO, 2015)

Essencialmente, a evolução e a criação dos direitos fundamentais são sustentadas por duas teorias: o Jusnaturalismo e o Positivismo, sendo a necessidade, ou não, de previsão legal o diferencial das duas correntes filosóficas. Desta feita, Machado (2009) adverte sobre a discricionariedade “[...] há que se discutir sobre a doutrina positivista e a pós-positivista, com vistas a conformar a discricionariedade e, por conseguinte, verificar se o ordenamento possui ou não completude e incompletude”.

Os jusnaturalistas acreditam que tais direitos são inerentes à existência humana, ou seja, são imutáveis, prescindindo de criações legislativas. Nessa toada, Moraes (2013, p. 16) reflete:

A teoria jusnaturalista fundamenta os direitos humanos em uma ordem superior universal, imutável e inderrogável. Por essa teoria, os direitos humanos fundamentais não são criações dos legisladores, tribunais ou juristas, e, conseqüentemente, não podem desaparecer da consciência dos homens.

Tratam-se de direitos pré-positivos, anteriores à própria Constituição de um Estado, já que esses interesses não dependem de qualquer disposição legal, porquanto sejam direitos naturais dos indivíduos.

Já para a corrente positivista, os Direitos Humanos e Fundamentais precisam, necessariamente, estar previstos no ordenamento jurídico, sendo necessária a sua positivação, afinal, somente serão considerados assegurados efetivamente após a previsão legal. E seguindo com as impressões de Moraes (2013), as duas correntes em estudo se complementam:

A incomparável importância dos direitos humanos fundamentais não consegue ser explicada por qualquer das teorias existentes, que se mostram insuficientes. Na realidade, as teorias se completam, devendo coexistirem, pois somente a partir da formação de uma consciência social (teoria de

Perelman) baseada principalmente em valores fixados na crença de uma ordem superior, universal e imutável (teoria jusnaturalista), é que o legislador ou os tribunais (esses principalmente em países anglo-saxões) encontram substrato político e social para reconhecerem a existência de determinados direitos humanos fundamentais como integrantes do ordenamento jurídico (teoria positivista).

Pode-se, pois, afirmar que tais teorias que fundamentam a conquista dos direitos humanos são complementares e não controversas. Entende-se que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos; são dotadas de razão e consciência e devem agir, em relação umas às outras, com espírito de fraternidade (art. 1º da DUDH). Em síntese, igualdade entre as pessoas, fim da opressão e discriminação, justiça, garantia da dignidade, proteção e liberdade são alguns dos princípios e valores que regem a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em vigência desde 10 de dezembro de 1948.

Esses direitos, como já vimos ora galgado por realidades concretas ora por textos escritos são frutos de gerações de lutas até os tempos atuais.

1.2.1 Direitos humanos de primeira geração

Os direitos humanos de primeira geração são resultantes, principalmente, da Declaração Francesa dos direitos do Homem e do Cidadão e da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, que surgiram após o confronto entre governados e governantes, isto é, da insatisfação daqueles com a realidade política, econômica e social de sua época, e que resultou na afirmação dos direitos de indivíduos ante o poder soberano do Estado absolutista (LAFER, 1988).

Tais documentos, segundo Comparato (2003),

[...] representaram a emancipação histórica do indivíduo perante os grupos sociais aos quais ele sempre se submeteu: a família, o clã, o estamento, as organizações religiosas. Mas em contrapartida, a perda da proteção familiar estamental ou religiosa tornou o indivíduo muito mais vulnerável às vicissitudes da vida. A sociedade liberal ofereceu-lhe, em troca, a segurança da legalidade, com a garantia da igualdade de todos perante a lei. Esses direitos, visando a proteção das liberdades individuais ao impor limites ao Estado, recebem a denominação, por alguns autores de direitos humanos de primeira geração ou primeira dimensão.

Enquanto Celso Lafer (1988, p. 126) pontua que

Os direitos humanos da Declaração de Virgínia e da Declaração Francesa de 1789 são neste sentido, direitos humanos de primeira geração, que se baseiam numa clara demarcação entre Estado e não Estado, fundamentada no contratualismo de inspiração individualista. São vistos como direitos inerentes ao indivíduo e tidos como direitos naturais, uma vez que precedem o contrato social. Por isso, são direitos individuais: (I) quanto ao modo de exercício – é individualmente que se afirma, por exemplo, a liberdade de opinião; (II) quanto ao sujeito passivo do direito – pois o titular do direito individual pode afirmá-lo em relação a todos os demais indivíduos, já que esses direitos têm como limite o reconhecimento do direito de outro [...].

Na perspectiva filosófica, pode-se atribuir o surgimento e a égide dessa geração direitos à moral individualista e secular, que colocava o indivíduo como centro do poder e repudiava, em contrapartida, a fusão entre poder político e religioso, acusando a secularização do controle estatal (BOBBIO, 1992). São, destarte, os direitos individuais que resguardam as liberdades individuais e impõem limitações ao poder do Estado, decorrentes da evolução do direito natural, sofrendo importante influência dos ideais iluministas, como se pode extrair das considerações de Rousseau, Locke e Montesquieu, particularmente.

Efetivamente, há aqueles que assinalam que as dimensões de direitos humanos foram separadas conforme o lema da Revolução Francesa de 1789 – *liberté, égalité, fraternité* –, de tal modo que a liberdade corresponderia à primeira geração de direitos, a igualdade à segunda e a fraternidade à terceira, sobrevivendo, somente anos depois, as quarta e quinta gerações de direitos humanos, expressão originariamente formulada por Karel Vasak, em aula inaugural do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, e, posteriormente, emprestada por Norberto Bobbio (LIMA, 2005).

Tal irresolução, no entanto, extrapola as fronteiras de análise do presente trabalho, razão pela qual não será desenvolvida nesta ocasião.

1.2.2 Direitos humanos de segunda geração

Posteriormente, com a legitimação dos direitos de liberdade, ocorreu a transição das liberdades negativas para cabedal dos direitos políticos e sociais, os quais, por sua vez, para

serem concretizados, demandavam uma intervenção direta do Estado, com a passagem da diretriz do indivíduo singular – primeiro sujeito a quem se atribuiu direitos naturais – para a grupos de sujeitos, fossem famílias, minorias étnicas ou, mesmo, religiosas. Os direitos sociais ou prestacionais, como o direito à saúde, configuram, assim, um dos elementos que marcaram a mudança do constitucionalismo liberal para o constitucionalismo social, direitos que impõem, determinam ou exigiam do Estado, enquanto ente propiciador da liberdade humana, não mais uma atividade negativa, de restrição de sua atuação, mas uma ação positiva, mediante uma efetiva garantia e eficácia do direito fundamental prestacional (HUMENHUK, 2004).

Os direitos de segunda geração são aqueles referentes ao trabalho, à saúde, à educação, dentre outros, cujo sujeito passivo é o Estado, mantenedor do dever de realizar prestações positivas aos seus titulares, os cidadãos, cotejando o arranjo passivo que se pleiteava quando da reivindicação dos direitos de primeira geração (LAFER, 1988). Ressalte-se que esses direitos foram positivados somente nas constituições francesas liberais de 1791 e 1973, sendo, mais à frente, ampliados e reafirmados pela Constituição Francesa de 1948, adequando-se à consciência da população, parte verdadeira interessada na efetivação de tais prerrogativas, efeito dos problemas resultantes da Revolução Industrial e da condição dos operários (LAFER, 1988; COMPARATO, 2003).

1.2.3 Direitos humanos de terceira geração

Expressas as dificuldades e conquistas derivadas da contumaz luta social pelo reconhecimento e pela eficácia dos direitos civis e políticos, de primeira geração, e dos direitos econômicos, sociais e culturais, direitos de segunda geração, outros valores, até então não zelados como prioridade na sociedade ocidental, foram colocados na pauta de discussão ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945. Reportados valores, para serem concretizados, requisitavam soluções inovadoras somente tangíveis pelo reconhecimento de direitos de natureza diversa daqueles já positivados; esses novos direitos foram, então, intitulados de direitos de terceira geração.

Também reconhecidos como direitos da solidariedade ou fraternidade, esses direitos são especificados pela sua titularidade coletiva ou difusa, coincidindo o período de seu reconhecimento ou positivação com o processo de internacionalização dos direitos humanos (TAVARES, 2006; ALMEIDA, 1996).

Relativamente a esta geração de direitos, analisa Ingo Wolfgang Sarlet (1998):

[...] trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. [...] Dentre os direitos fundamentais da terceira dimensão consensualmente mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação. 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 conseqüências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais.

Esta ascendência de direitos é singularizada por demandar a participação intensa dos cidadãos, favorecendo sua eficácia e promovendo a existência de uma consciência coletiva na atuação individual de cada membro da sociedade, em aliança com Estado.

1.2.4 Direitos humanos de quarta geração

Seguindo na catalogação dos direitos humanos, há, ainda, doutrinadores que afirmam a existência de uma quarta geração ou dimensão de direitos humanos, que se distinguiria no direito contra a manipulação genética, no direito de morrer com dignidade e no direito à mudança de sexo, todos sopesados para a dissolução de conflitos jurídicos inéditos, novos, frutos da sociedade contemporânea.

Além disso, particulariza-se, também, um grupo de doutrinadores, como o constitucionalista Paulo Bonavides, que tipifica a quarta geração de direitos com a universalização de direitos fundamentais já existentes, como os direitos à democracia direta, à informação e ao pluralismo, a título de exemplo (SARLET, 1998).

1.2.5 Direitos humanos de quinta geração

Por último, tal qual os direitos humanos de quarta geração, os direitos de quinta geração não são pacificamente recepcionados pela doutrina, como prontamente acontece com

as três primeiras gerações. Apesar disso, os direitos ratificados por essa geração – a honra, a imagem; em suma, os “direitos virtuais” que enfatizam o princípio da dignidade da pessoa humana –, resultam da contemporaneidade e da acentuada expansão da Internet nos anos 90.

Atribuídos direitos tratam-se de valores abrigados e defendidos por essa geração de direitos, com a especificidade de resguardá-los frente ao intenso uso dos meios de comunicação eletrônica, ensejando, deste modo, guarita às pessoas naturais e às pessoas jurídicas (art. 50, Código Civil de 2002).

1.3 O Estado Democrático de Direito

Sob o enfoque dos efeitos jurídicos, pode-se afirmar que o amor é decorrência da democracia e somente num Estado Democrático essa concepção pode prosperar, vez que a Democracia em torno da (res) pública toma como espeque o viés de igualdade, justiça e a negação da exploração[...] O que há, porém, de fundamental a salientar é que, os Direitos Humanos reconhecem que o indivíduo somente desenvolve as suas virtualidades pessoais, ou seja, de ser capaz em ser culto e se aperfeiçoar, quando se vive em sociedade. (SANCHES; LEONARDO, 2015)

Para melhor elucidação do termo, inevitável a interpretação desmembrada do instituto em Estado de Direito e Estado Democrático.

Conforme consignado na epígrafe anterior, de Sanches e Leonardo (2015), democracia transcende as burocracias, restando intrinsecamente aquém para conceituar o que seja o Estado Democrático de Direito, diligenciando um novo e terceiro conceito, incorporando um “[...] componente revolucionário de transformação do *status quo*” (DA SILVA, 2002). Muito menos se vislumbra a possibilidade de que um Estado que não seja de Direito possa vir a ser Democrático. Entende-se, enfim, que a democracia não é um valor que se garanta pela normatização de direitos e deveres perante o Estado, solicitando amor e a concretização dos direitos humanos.

1.3.1 O Estado de Direito

Inicialmente, o Estado de Direito era uma qualificação de Estados liberais, cujos atributos mais marcantes estavam na submissão de todos à lei (cuja elaboração era de

competência do Legislativo, composto por representantes do povo), na separação de poderes, que estratificasse, independente e harmonicamente, o Legislativo, Executivo e Judiciário, garantindo, com isso, a imparcialidade e justiça na elaboração e aplicação das normas, bem como na garantia dos direitos humanos e fundamentais. Essas condições, que remontam ao berço dessa forma de Estado, ainda consistem na base principal do Estado Democrático de Direito, esculpindo uma grande conquista da civilização liberal (DA SILVA, 2002).

À vista disso, a concepção do Estado de Direito decorre do princípio da legalidade, porque a democracia, nesses Estados, pauta-se, precipuamente, em normas positivas, válidas para todos, sem exceção. Com efeito, está na essência desse padrão de Estado a subordinação da atuação estatal à Constituição e à legalidade democrática.

A lei é efetivamente o ato de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses” (DA SILVA, 2002).

Não obstante, nem toda lei é apta a tornar democrático o Estado de Direito; apenas normas que tencionem a concretização da igualdade e da justiça o são, “[...] não pela sua generalização, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais” (DA SILVA, 2002).

Logo, é inequívoco asseverar que, no Estado de Direito, a lei é um valor basilar a ser considerado e respeitado; entretanto, por ser democrático, o Estado deverá cumprir normas e preceitos normativos que respaldem valores que concretizem, mormente, a igualdade e a justiça (DA SILVA, 2002).

1.3.2 O Estado Democrático

O Estado Democrático é aquele no qual há a soberania popular, aquele que demanda a participação efetiva e positiva do povo na *res publica* e não se encerra na simples formação de instituições representativas ou na democracia representativa; antes, imputa a atuação da

população nas decisões importantes do Estado. É o Estado em que, contrastando com o Estado Liberal, todos, enquanto cidadãos, têm direito igualitário de participar, pleiteando seus direitos, como confere a própria Constituição.

Diante disso, não raras vezes, recorre-se ao Estado Social de Direito para ultrapassar a formulação clássica e liberal de Estado Democrático, como sendo tão-somente aquele no qual se respeita a legalidade das normas, para estabelecer-se, entre a democracia e a igualdade, um entrelaçamento tal que, uma vez desconexo, implica a inviabilidade de ambos os conceitos, Estado esse no qual a concepção mais recente do Estado Democrático de Direito reflete, exatamente, “[...] um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção” (DA SILVA, 2002, p. 118).

Na ótica de Alain Touraine, a abstração de democracia não se restringiria, unicamente, à existência de poderes separados e independentes ou, mesmo, à preexistência de normas legais a prescrever, permitir e sancionar as condutas. Para o autor, a democracia é um conteúdo muito mais amplo, que se define pela natureza dos elos entre a sociedade civil, sociedade política e Estado (TOURAINÉ, 1996). Desse modo, caso haja vasta influência de cima para baixo, não haverá democracia; para que esta se estabeleça, necessita-se, efetivamente, que sejam os cidadãos os atores sociais que orientam seus representantes.

Quer dizer: para que a democracia perdure e se realize plenamente, é fundamental a consolidação dos direitos fundamentais, pré-requisitos para uma sociedade justa e igualitária.

A democracia existe realmente quando a distância que separa o Estado da vida privada é reconhecida e garantida por instituições políticas e pela lei. Ela não se reduz a procedimentos porque representa um conjunto de mediações entre a unidade do Estado e a multiplicidade dos atores sociais. É preciso que sejam garantidos os direitos fundamentais dos indivíduos; é preciso também que estes se sintam cidadãos e participem da construção da vida coletiva. Portanto, é preciso que estes dois mundos – o Estado e a sociedade civil – que devem permanecer separados, fiquem também ligados um ao outro pela representatividade dos dirigentes políticos. Essas três dimensões da democracia – respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes – completam-se; aliás, é a sua interdependência que constitui a democracia. (TOURAINÉ, 1996, p. 43)

Em todo Estado de Direito, a democracia será instaurada não somente pela existência de poderes independentes, mas pelo grau de concretização que o Estado atribuir aos direitos fundamentais, corolários dos direitos humanos universais: a democracia envolve mais do que a representatividade dos dirigentes ocupantes dos cargos políticos, pressupõe o “[...] aumento do controle do maior número de pessoas sobre sua própria existência” e o aperfeiçoamento da capacidade de “[...] reduzir a injustiça e a violência” (TOURAINÉ, 1996).

1.3.3 O Estado Democrático de Direito

Importante sublinhar que, embora atuante na busca pela justiça social e a obediência aos ditames da lei, o Estado Social de Direito, por vezes, não se apresentou capacitado para assegurar a democracia.

Nesse caso, o Estado Democrático de Direito revela-se como um Estado pelo qual se busca a materialização, primordialmente, do princípio da legalidade, ora assimilado não como um valor de cunho programático, que se apraz com a positivação em norma fundamental, mas como um enunciado normativo que dispõe uma conduta, tanto do Estado, quanto da sociedade civil, na medida em que está voltado para a transformação de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inc. I, CRFB/88), garantindo o desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II, CRFB/88), erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CRFB/88) e instituindo o bem geral, sem preconceitos de raça, cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, CRFB/88), somente constituindo-se em Estado Democrático ao cumprir o preceito inscrito no parágrafo único do art. 1º da Constituição, segundo o qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Carta de 1988.

Finalmente, o Estado Democrático de Direito é aquele que se propõe a realizar o bem-estar social, sob o fundamento de uma lei justa e que assegura a participação mais ampla possível do povo no processo político decisório.

1.4 A relação entre as gerações de direitos humanos e o Estado Democrático de Direito

Ponderando o caminho explorado para a internacionalização das gerações de direitos humanos, do seu surgimento à atualidade, afere-se um trajeto absolutamente semelhante àquele que se perseguiu até o alcance do Estado Democrático de Direito, visto que os fundamentos e o desenvolvimento histórico das gerações de direitos e do Estado Democrático de Direito são pontualmente os mesmos; inclusive sua ascensão e o reconhecimento se deram em idêntico contexto histórico, constituindo, ambos, duas faces de uma única moeda.

O Estado Democrático de Direito engendrou o aumento de bens e direitos susceptíveis da tutela jurídica (princípio da legalidade), que, por sua vez, tornou a atividade jurídica do agente do direito mais complexa, sempre em busca da maior implementação dos direitos humanos positivados na carta magna. Com isso, compete a esse agente desenredar o caso concreto, em constante observância dos princípios garantidores de direitos fundamentais, efetuar sua tarefa sem postergar a ordem instituída: o Estado Democrático de Direito.

1.5 Direitos Fundamentais e suas Garantias

São considerados fundamentais os direitos humanos reconhecidos e positivados no ordenamento de determinada sociedade. Sandoval Alves da Silva (2007) dispõe que a expressão direitos fundamentais “[...] representa os direitos positivados nos documentos constitucionais”; são aqueles direitos concretizados na ordem superior, após árdua conquista social, sendo visto com bons olhos seu exercício e cumprimento.

No ordenamento brasileiro, o direito fundamental à educação está inserido no art. 6º, do Capítulo II, dos Direitos Sociais, em que consta: “São direitos sociais a educação [...]”.

Contudo, reforçando o sentido e a amplitude da educação na vida dos cidadãos, seria de bom alvitre que tal direito constasse no art. 5º, do Capítulo I, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, e sua observância e aplicabilidade asseguradas com mais rigor. Enquanto direito social, é um avanço, todavia, ainda bastante aquém do merecido e necessário. A educação, comumente, figura em meio a jogos de interesses, em que as infrações são redimidas e a punição praticamente inexiste.

O Brasil é um país em que parte significativa da população é analfabeta; o percurso para a evolução como nação segue obscuro, com fendas sociais deveras dilatadas. Se os órgãos públicos não se conscientizarem de que a educação é a mais importante das garantias pessoais e sociais, as represadas transformações econômicas continuarão estagnadas ou se desenrolando muito mais lentamente do que o ideal. Com a educação em franca evolução, no centro das atenções e interesses coletivos, todas as demais garantias tendem a prosperar e a sociedade será alavancada a um patamar de respeitabilidade mundial. Esperança.

CAPÍTULO 2 – O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO

Propugnar que em nosso país todos possam ter conhecimentos de seus direitos é algo ligado inextricavelmente ao direito à educação.⁵

A consolidação legal das garantias basilares não é suficiente para a diminuição das desigualdades que afetam a sociedade.⁶

2.1 O Direito Social à Educação

É sabido que os direitos sociais exigem do poder público uma atuação coercitiva, a fim de prover a equidade, sobretudo em relação aos menos favorecidos. Ademais, é igualmente sabido que o conhecimento, facultado de forma equânime a todos, é uma prerrogativa indistintamente proficiente na diminuição das fissuras entre as classes.

No contexto nacional, o desenvolvimento e a implementação dessa garantia foram árduos; aos poucos, o homem foi conquistando seu espaço individualmente, sendo estendida tal conquista ao núcleo social, mas, ainda, faltava dar-lhe registro no interior do ordenamento. E, paulatinamente, assinalada proteção social foi se afirmando até os dias atuais.

Consignada marcha não deixa de conter em si uma marcante evolução, embora pudesse ser mais contundente sua consubstanciação estivesse convencionada como uma garantia fundamental.

Assim, o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais representa uma norma de interpretação constitucional, cujo objetivo é conferir aos direitos humanos a maior eficácia possível. Na visão de Gomes Canotilho (2002, p. 227):

[...] é um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas (THOMA), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais).

⁵ FISCHMANN, 2009.

⁶ PAULO; MACHADO, 2018.

2.1.1 O Direito à Educação

Para José Afonso da Silva (1999), a educação é um dos “[...] indicadores do conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana”.

No art. 206 da lei maior, são reforçados os princípios norteadores do direito à educação: igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira.

Eis o expressivo volume de compromissos que deve ser observado e efetivado. Contudo, a prática e, mesmo, a despreziosa contemplação são suficientes para testemunhar a falta de engajamento (ou responsabilidade mesmo) na atenção a tais deveres do poder público.

2.2 Direitos Fundamentais, Dignidade e Educação

Versar sobre dignidade humana é tratar de direitos e garantias fundamentais previstos em vários institutos jurídicos que salvaguardam os direitos humanos. Para melhor delimitar a questão, pode-se elencar a Revolução Francesa (Tomada da Bastilha/1789) como o início do grande marco na conquista de direitos singularmente conclamados na liberdade, igualdade e fraternidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 preconiza a não discriminação quanto à raça, gênero, condição econômica, etc. De igual modo, a CF/88 também se esculpiu em torno do acolhimento aos direitos humanos, expressando em seu bojo os direitos e as garantias fundamentais, proteções inerentes aos seres humanos. É importante esclarecer que a DUDH é de cunho internacional e sua manifestação adotada por todas as nações que a reconhecem.

Já dos direitos e as garantias fundamentais são mosaicos oriundos de pactos, acordos, leis, entre outros, consolidados no ordenamento jurídico nacional. Machado (2006, p. 38),

reportando a Bobbio (1999), observa que “[...] os direitos fundamentais são três: a instrução, o trabalho e a saúde: justificando-os da seguinte forma: O indivíduo instruído é mais livre do que um inculto, um indivíduo que tem um trabalho é mais livre do que um desempregado: um homem são é mais livre do que um enfermo”.

Conforme descrito, a diferença de constituição e a origem desses institutos se verificam em práticas diferentes e/ou distorcidas, distanciando-se, cada vez mais, quando o tema é educação para todos.

A educação é entendida hoje como um direito do ser humano para que o mesmo galgue uma vida digna, ou seja, dignidade humana está fortemente atrelada à educação; assim, direitos e garantias fundamentais são essenciais a uma vida digna.

Direitos fundamentais, dignidade e educação são indissociáveis, pois as características imanentes aos direitos fundamentais se misturam às propriedades do direito à educação.

- Inalienabilidade: tal direito não se vende e não troca, tampouco se concede em forma de doação;
- Imprescritibilidade: o tempo não lhe retira o direito, não existe um prazo para ser exercido sob pena de perder tal oportunidade;
- Irrenunciabilidade: por tratar-se de garantia fundamental, não é uma faculdade e sim uma imposição sob pena de lei; e
- Universalidade: esse direito é extensivo a todo ser humano, independentemente sua origem.

A educação é um direito fundamental, restando prevista, na CF/88, entre os direitos e deveres individuais e coletivos; já as garantias fundamentais se referem às medidas que protegem e guardam esses direitos e tais estão nomeadamente elencadas nos artigos que tratam dos direitos sociais, da nacionalidade e dos direitos políticos. Elucidando melhor o conteúdo:

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes: [...]

[...]

DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social.

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte.

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

Art. 10 É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários, sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 11 Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

[...]

DA NACIONALIDADE

Art. 12 São brasileiros [...]

Art. 13 A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

[...]

DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante [...]

Art. 15 É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de [...]

Art. 16 A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano da data de sua vigência [...]

O art. 5º da Constituição Federal pondera que “Todos são iguais perante a lei [...]”, conduzindo nessa asserção cinco direitos basilares a uma vida digna; a saber: direito à vida; direito à liberdade; direito à igualdade; direito à segurança; e direito à propriedade.

Mesmo diante de tamanho abrigo legal, todo cidadão brasileiro somente será considerado digno diante do cumprimento da norma; do contrário, a educação passará ao mero patamar de segunda instância.

Na Constituição, os arts. 205 a 214 explicitam princípios, objetivos e, sobretudo, atribuem aos entes federados suas responsabilidades para assegurar que a educação para todos aconteça, defendendo a implementação desse direito vital.

A garantia de matrícula na escola pública *per se* não assevera a concretização dos direitos fundamentais conferidos para galgar uma vida digna por meio da educação; é o que vem mostrando o cenário educacional. Logo, é preciso repensar a posição da educação no

ordenamento jurídico, sua implicação ora posta como direito, ora posta e vista como mero programa social.

2.3 Dignidade Humana e o Estado Social Democrático de Direito

Iluminado por uma democracia prescrita constitucionalmente, um regime democrático não pode ser alijado, tampouco subjugado a segundo plano.

O art. 1º da CF/88 aborda o “estado democrático de direito” e, mais adiante, seu inciso III refere-se à “dignidade da pessoa humana”, confirmando, assim, a real existência de um Estado Democrático de Direito, enfatizando o princípio da dignidade humana, evidenciando, por último, e não menos importante, a redução das desigualdades sociais.

O fulcro do Estado Democrático de Direito é regido pelos direitos sociais, dentre os quais: o trabalho, a saúde e a educação.

Reportando, mais uma vez, a Machado (2006, p. 39): “[...] o campo que envolve decisões sobre políticas é aquele que inova de forma vinculativa, geral e universal, por caminhos procedimentais, para alcançar os efeitos desejados pela sociedade”; e isso, dificilmente, tem sido presenciado na atualidade.

Especificamente, a educação é esculpida no presente como segunda prioridade. Saliente-se que, uma vez que os requisitos educacionais são formalizados por meio de políticas públicas e estas, em suas disponibilidades, por vezes acontecem de forma assistencialista, as leis redundam abstratas e distantes da prática, enquanto as políticas públicas referentes à educação acabam sendo recepcionadas pejorativamente na pior metáfora “pão e circo”.

2.3.1 O direito à educação na legislação atual

As constituições, desde sua consolidação no sistema governamental brasileiro, tutelaram aos cidadãos o irrestrito e livre acesso a suas conduções, e estes, por sua vez, reivindicavam sua aplicabilidade nos mais variados formatos, mediante constante atenção a seu resultado prático, tão elementar à nação. Assim, todas as cartas constitucionais, sem

distinção e à medida da evolução social, foram tomando consciência da importância da educação no desenvolvimento e aprimoramento sociais⁷.

Cognominada “Constituição Cidadã”, a Constituição de 1988 ampliou os direitos sociais, entre os quais a educação, com a contribuição do poder público; o Estado ampliou seu sítio de fiscalização à educação, principalmente aquela esquadrihada por iniciativa privada (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

Ademais, houve uma expansão das responsabilidades públicas em relação à sociedade, e os problemas sociais passaram a compor o dever, bem como os objetivos do poder público. Desse modo, a educação recebeu uma função primordial no avanço social, amenizando as desigualdades.

Mais do que isso, a educação constitui eficiente mecanismo de ação política. Para Raposo (2005), o viés político e a natureza pública da educação são destacadas na carta magna de 1988, tanto pela expressa definição de seus objetivos, como pela própria estruturação de todo o sistema educacional.

Os arts. 202 a 214, como também o art. 60 (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), todos eles foram dedicados à educação, sublinhando o interesse do legislador na matéria.

Para Oliveira (1999), a CF/88 proporciona um salto de qualidade em relação às legislações anteriores, pois a declaração do direito à educação encontra-se deveras detalhada, com maior abrangência e precisão da redação, prevendo, inclusive, os instrumentos jurídicos que garantam tal direito.

Pela primeira vez, expressamente, o texto constitucional deu lugar à educação, ao emoldurar em seu art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Em reforço ao art. 205, cuja disposição evoca a educação enquanto direito de todos e dever do Estado e sua aplicação, exigência e resultado têm como fim o desenvolvimento tanto da pessoa quanto da própria sociedade. Já os princípios norteadores dessa aplicabilidade estão especificados no art. 206. E o detalhamento desse direito advém do art. 208:

⁷Veja-se Quadro 1, p. 17.

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

I – o 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 educando;

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares e de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Eis uma conquista de direitos e garantias pessoais e sociais nesta nova Constituição, os quais deverão ser conservados e ampliados como afirmação de um desenvolvimento social. A inclusão de cultura e demais costumes à educação resultou no aperfeiçoamento do pensamento social, tornando, mais uma vez, obrigatórias as demais culturas e os costumes, dando uma noção mais dilatada ao sentido de educação. Nesse mesmo compasso, aliás, Moraes (2007) analisa que [o ensino] “[...] sendo obrigatório, precisa ser gratuito, pois dada a pobreza da população seria impossível universalizá-lo de outra forma”.

Em um país com a extensão territorial e a diversidade de regiões como o Brasil, a educação deve estar adequada ao contexto e ser aplicada conforme as diferentes realidades. Outrossim, nas áreas mais precárias, o ensino deve ser mais concreto e sustentável. Tais garantias perpassam o texto constitucional; logo, sua aplicabilidade requer implementação para o abarcamento de resultados satisfatórios em todo o território nacional.

Confirmando essa necessidade, o art. 6º enseja que o disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal de 1988 deverá ser cumprido, progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação (PNE), com apoio técnico e financeiro da União.

Constata-se que tanto o ensino médio quanto a educação infantil foram incorporados à Constituição de forma concreta; já a exigência de sua execução, determinando que as adaptações ocorram até 2016 nas redes de ensino, engendrou a manutenção de vagas suficientes e as condições de aplicabilidade de ensino à altura.

Notadamente, o esforço do legislador remete à efetivação do direito como garantia e sua materialização em texto constitucional. O direito à educação básica gratuita – em todas suas etapas – pode, ainda, ser analisado a partir do próprio inciso VII, cuja redação original determinava a instituição de programas suplementares ao educando no ensino fundamental, para que esse dispusesse das condições materiais mínimas ao seu desenvolvimento na sua vida escolar.

Já a nova estruturação delibera que tais programas têm de atender a todos os educandos da educação básica. E Oliveira (1999) ressalta a teorização sobre a necessidade de uma “[...] efetiva concepção de gratuidade que comporte tais serviços”.

Ora, se tais serviços integram esforços para o firmamento da gratuidade da educação e, identicamente, se devem ser estendidos também ao ensino infantil e médio, é certo que a oferta do serviço de ensino em si terá sua gratuidade assegurada.

O inciso IV dispõe a oferta de vagas em creches e pré-escolas para crianças de zero a seis anos. Esse instrumento não apenas estende o direito à educação à referida faixa etária como abre a possibilidade de incorporação do ensino infantil ao nível básico de educação e, também, no sistema de ensino regular. Isso demonstra uma mudança de concepção em relação a creches e pré-escolas, de instituições assistenciais para educacionais (OLIVEIRA, 2005). Referida regulação teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, prevendo a oferta da educação infantil, em creches e pré-escolas, para crianças de zero a cinco anos de idade.

A redução na faixa etária objetivou um alcance maior da população infantil com acesso a essas garantias. O ensino público gratuito é direito público subjetivo e o não oferecimento das condições de ingresso por parte do poder público implica, diretamente, responsabilidade pela autoridade competente. Com isso, cabe ao poder público a fiscalização de frequência nas escolas de ensino fundamental, em ação mútua com os pais, coparticipantes e interessados diretos na eficácia do processo educacional.

Assim, na CF/88, o ensino obrigatório gratuito é direito público subjetivo, isto é, o titular de um direito pode exigir, direta e imediatamente, do Estado o seu cumprimento, pois trata-se de um dever e de uma obrigação deste ente federado. Na prática, o titular de um direito

público subjetivo tem assegurada, em seu favor, a defesa, a proteção e a imediata efetivação desse direito, mesmo que lhe tenha sido negado.

Poderá o cidadão socorrer-se dos meios e dos poderes investidos para ver realizada a garantia desse seu direito. A Constituição de 1967, que foi alterada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, admitia o direito à educação como mero direito objetivo e não subjetivo, representando apenas características de direito declarado (VIEGAS, 2003). O não reconhecimento explícito da educação como direito público subjetivo, nos textos constitucionais anteriores, gerava extensos debates jurídicos a esse respeito (OLIVEIRA, 1999). Com a vigência da lei maior de 1988, não resta dúvidas sobre o acesso ao ensino obrigatório e gratuito a que qualquer pessoa que cumpra os requisitos legais, não remanescendo possibilidade alguma para que o Estado lhe negue a solicitação, posto que o direito é protegido por expressa norma jurídica constitucional (CRETELLA JR., 1993).

A respeito do § 3º do art. 208, Oliveira (1999, p. 65) pondera:

A realização de um levantamento consciencioso que procure localizar o conjunto da população em idade escolar, e não apenas aquela que já se encontra nos sistemas de ensino, permite avaliar, de fato, as necessidades de expansão da rede física bem como dimensionar a exclusão e avaliar o perfil de escolarização da população de uma maneira mais acurada.

Tem-se, portanto, que a Educação Infantil e o Ensino Fundamental serão ofertados, principalmente, pelos Municípios, em suas redes de ensino; ao Estado, imponderá o Ensino Fundamental, de modo complementar, bem como o Ensino Médio; já a União ficará responsável pelo Ensino Superior, mantendo, também, um papel distributivo e suplementar, visando a diminuir ou equilibrar as disparidades regionais por cooperação técnica e financeira.

O art. 212, por seu turno, dispõe sobre a destinação dos recursos. A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Não obstante, tal comprometimento não é seguido à risca, porquanto todas as esferas do governo estão sujeitas à aplicação mínima de recursos. Há a determinação de priorização

ao atendimento do ensino obrigatório, tanto em termos de oferta (universalização) quanto em qualidade, diferentemente do que reside definido na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e, posteriormente, corrigido na Constituição de 1988.

A sondar tais oscilações, eis, pois, que se configura o coração deste trabalho: “[...] o campo que envolve decisões sobre política pública é aquele que inova de forma vinculativa, geral e universal, por caminhos procedimentais, para alcançar os efeitos desejados” (MACHADO, 2006, p. 39); a correta aplicação da verba destinada à manutenção e ao desenvolvimento da educação, lança-se como matéria por vezes divergente, porque há governantes que não obedecem ao rigor da lei, conferindo à verba destinada à educação outros rumos, sem conseguir justificar, convincentemente, sua atitude. E o que se torna ainda mais grave: a punição, por demora burocrática, não atinge qualquer objetivo prático.

E, assim, caminha a educação do povo brasileiro...

Logo, é na obediência às regras que se precipita um alerta; a educação contemporânea encontra-se em tal situação justamente porque os subsídios que deveriam ser a ela empregados para seu melhor desenvolvimento, na realidade não o são (!).

As conquistas às garantias, dentre elas o direito público subjetivo à educação, deveriam ser reputadas como primordiais à formação cultural de uma sociedade; tal direito está estampado e concretizado em preceito constitucional, não permitindo ser desprezado e aviltado como tem acontecido.

A privação de direitos básicos proporciona consequências futuras desastrosas e de difícil reparação; obstaculizar o principal instrumento que possibilita o desenvolvimento do homem, capacitando-o ao trabalho e à formação como cidadão apto à convivência social será decerto o maior deles.

Enredado de essencialidade, o ensino passou a ser positivado na Constituição Federal como direito fundamental de todos, tendo como executores, revestidos do dever de sua aplicação o Estado e a Família. A qualidade da educação está diretamente relacionada ao grau de desenvolvimento econômico e social do Estado, posto que a oferta de ensino e sua eficaz aplicabilidade contribuem para diminuir os índices de pobreza e capacitar pessoas ao conhecimento, habilidades e competências essas substancialmente necessárias para transformarem o contexto social em que estão inseridas.

Em que pese seu reconhecimento em texto constitucional, sua obrigatoriedade e demais mecanismos para o seu desenvolvimento e disponibilidade, a oferta indistinta da educação não está à disposição da população como deveria, encontrando cristalinos obstáculos a serem vencidos para o pleno exercício dessa garantia, acarretando em sua concretização um descomunal desafio.

2.4 Educação: um dever do Estado

Ao longo da história, os maiores entraves da educação advêm, justamente, da omissão do Estado no seu papel de aplicador e fiscalizador, mediante a escassez e desídia de recursos públicos na efetivação desse direito; direito esse, saliente-se, indispensável à dignidade humana e devidamente garantido no texto constitucional.

Conforme exposto alhures, os direitos sociais pertencem à segunda geração de direitos fundamentais, cuja concretização impõe uma atuação positiva do Estado, atribuindo ao seu titular a possibilidade de exigir-lhe sua efetivação, consubstanciando-se em verdadeiro direito de crédito (FERREIRA FILHO, 2009, p. 50). Ou seja, os direitos sociais “[...] se realizam pela execução de políticas públicas, assistencialistas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recurso próprios para viver dignamente” (COMPARATO, 2003).

Sobre tal tema, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou de forma categórica:

[...] quando o Poder Público se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas definidas no texto - Constitucional, transgride a própria Constituição Federal. A inércia estatal configura desprezo e desrespeito à Constituição e, por isso mesmo, configura comportamento juridicamente reprovável. (BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, ADI 1.484/DF, Rel. Min. Celso de Mello, 2001)

É possível, pois, asseverar que o Estado é o responsável pelo atendimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão enquanto sujeito passivo. Nesse contexto, insere-se o direito social à educação, que deve ser garantido pela implementação de políticas educacionais congruentes à efetivação do direito constitucionalmente garantido.

Em Pompeu (2005, p. 89), “[...] de um lado, se encontra a pessoa portadora do direito à educação e, do outro, a obrigação estatal de prestá-la”. Assim sendo, um direito subjetivo exigível, do qual é titular o indivíduo, havendo para o Estado o dever jurídico de dar o devido cumprimento.

Concretizando esse conteúdo, o art. 208 da CF/88 atenta para o fato de que

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
[...]

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

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

Identifica-se, desse modo, a obrigatoriedade constitucional como o mínimo de condições materiais essenciais e elementares, cuja existência é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa, ficando caracterizado desrespeito ao mandamento constitucional os casos em que seres humanos vivam abaixo deste patamar.

Sopese-se que o mínimo existencial é o mínimo de garantias para que um ser humano mantenha, ao menos, uma vida digna. É um modelo básico e irreduzível dos direitos fundamentais, sendo vedado ao Estado atuar, ou deixar de atuar, de forma a frustrar a efetivação de quaisquer desses direitos. Caso isso seja verificado, haverá flagrante violação desse dever garantidor.

Quanto à definição de quais direitos, de fato, compõem esse mínimo existencial, ainda existe relativa divergência na doutrina, visto que o entendimento de concernir ao conjunto de necessidades básicas é por demais genérica.

Para Sarlet (1998, p. 90), o mínimo existencial diz respeito não somente a um conjunto de prestações suficientes para assegurar a existência, ou seja, à vida humana, devendo garantir uma vida com dignidade, no sentido de vida saudável, em respeito ao postulado da dignidade da pessoa humana, que em muito ultrapassa a concepção de mínimo vital. E o mesmo autor segue analisando que o direito à educação é intrínseco a uma existência digna: “[...] o mínimo existencial abrange não apenas a garantia de sobrevivência física com dignidade, pois também abarca o que convencionou designar de um mínimo existencial sociocultural, incluindo, assim, o direito à educação e acesso a bens culturais”.

Enquanto à Corte o mínimo existencial

[...] compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. (BRASÍLIA, ARE 639337 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, 2011)

2.5 Estado Constitucional de Direito e a Reserva do Possível

A Constituição de 1988, em seu art. 212, prevê a obrigatoriedade de recursos oriundos da arrecadação de impostos destinados à educação. O mesmo dispositivo, em seu § 3º, define como prioridade na distribuição de recursos públicos o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação.

Uma vez demonstrado que o direito à educação configura direito público subjetivo, integrante do mínimo existencial, é possível atestar que, ao ser violado pelo Estado, seja por meio de conduta omissiva ou comissiva, é garantido ao seu titular valer-se dos instrumentos e do controle previstos no ordenamento.

Nessa seara, importante uma análise mais profunda daquilo que se denota como eficácia e efetividade dos direitos sociais, sua aplicabilidade e sua efetividade aos cidadãos de uma sociedade. À vista disso, José Afonso da Silva (1999, p. 66) elucida que eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas e ou a possibilidade de realizar as determinações jurídicas estabelecidas pelo legislador, enquanto o alcance da aplicabilidade dessas normas é a efetividade.

Tendo em vista tal posicionamento, infere-se que uma norma pode ter sua eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode estar apta a gerar efeitos jurídicos, mas não ser efetivamente cumprida no plano social.

O direito à educação é um direito fundamental, componente do mínimo existencial que deve ser garantido pelo Estado; para tanto, basta que o poder público atue de forma garantidora de sua efetividade, permanentemente.

O acesso pleno à educação condiciona o desenvolvimento humano de modo geral, defendendo o acesso à liberdade e ao conhecimento, e este, por sua vez, contribui, inequivocamente, para a formação da própria personalidade humana. Nesse sentido, a efetivação do Direito à Educação traduz-se em alicerce como direito fundamental assegurado pela constituição, além de facultar a prática de outros direitos e garantias individuais ao exercício da cidadania, como a liberdade, a igualdade, a proporcionalidade, entre outros.

A partir dos conceitos de direitos fundamentais, bem como de seu processo histórico e de sua fundamentalidade, a educação se insere entre os direitos prestacionais, isto é, aqueles que devem ser assegurados pelo Estado na forma de lei e que, por desta decorrem, estão sujeitos a serem cumpridos em sua máxima efetividade.

Os direitos fundamentais têm o condão de serem resolvidos por sua atuação em casos práticos, motivo pelo qual devem ter máxima efetividade (ALEXY, 2011). O Direito à Educação é um direito fundamental predominantemente positivo, quer dizer, em primeira instância, deve ser positivado pelo Estado, sob a égide da lei, para que, mediante uma espécie de poder coercitivo, o Estado se assumia na obrigação de prestar esse direito e garantir seu pleno desenvolvimento; como consta no § 1º do art. 208 da CF, o ensino obrigatório é direito público subjetivo.

Não basta o poder público declarar que não possui condições de implementar, eficazmente, aquele direito; antes, precisa “prestar contas” à sociedade, informando as razões pelas quais a concretização de um determinado direito não é exequível.

Existe na Doutrina Constitucional um suporte fático de Direitos Fundamentais, o mínimo recomendado para que um direito fundamental possa existir, em consonância, muitas vezes, com o princípio do mínimo existencial. Para Paulo e Machado (2018, p. 22),

As definições de direitos fundamentais permitem depreender que os direitos fundamentais sociais objetivam o mínimo de igualdade formal e material, ou seja, pela elaboração de leis e atuação do poder estatal tanto no âmbito negativo, como direitos de defesa, quanto positivo, como direitos prestacionais.

2.5.1 A Reserva do Possível

A reserva do possível compreende um fenômeno econômico de limitação de recursos disponíveis em face das infinitas necessidades a serem supridas, sendo ressaltadas duas situações distintas: a reserva do possível fática, que consiste na plena inexistência de recursos, e a reserva do possível jurídica, que encerra a falta de recursos para uma despesa específica. Sobre isso, a propósito, Canotilho, ao relacionar os direitos sociais prestacionais, como é o caso da educação, discorre que estes somente subsistirão “[...] quando e enquanto existirem dinheiro nos cofres públicos” (CANOTILHO, 2002, p. 476-477).

Outrossim, as normas constitucionais referentes à educação são normas de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, podendo extrair daí que sua exigibilidade tem efetiva concretude sendo exigida de imediato, independentemente de integração por legislação infraconstitucional.

Desse modo, o princípio da reserva do possível está associado aos limites fáticos e jurídicos e às possibilidades efetivas de o Estado atender às necessidades da população, em conformidade com os direitos assegurados pela Constituição.

O Estado atua, portanto, na garantia formal e na execução material dos direitos fundamentais com o objetivo de melhoria da qualidade de vida da sociedade. A teoria da reserva do possível insere-se nesse contexto ao determinar ao Poder Público a obrigatoriedade de efetivação do mínimo existencial a partir de três preceitos: a disponibilidade de recursos orçamentários, a disponibilidade da atuação jurídica e a proporcionalidade da prestação. (PAULO; MACHADO, 2018, p. 18)

Isso porque a efetivação dos direitos fundamentais realiza-se, primordialmente, pela implementação de políticas públicas, cuja concretização, na visão de Souza (2006), está intimamente ligada às escolhas do Poder Público, que determina os recursos que serão utilizados para benefício de seus cidadãos.

É justamente no momento de definir e implementar as políticas públicas essenciais que governantes se favorecem da reserva do possível, posto que esta condiciona a efetivação e garantia de direitos fundamentais à prévia existência de recursos financeiros (OLSEN, 2008).

Aqueles que presumem tal apreciação sustentam que a efetivação dos direitos sociais, tais como a educação, está vinculada, diretamente, à existência de recursos políticos específicos, ou seja, a implementação dos direitos fundamentais seria inexigível em caso de limitações de natureza orçamentária, independente do caráter impositivo previsto na norma. A doutrina, abalizadora, corrobora que tal argumento não serve de obstáculo para concretização dos direitos fundamentais.

Canotilho (2002) contesta o não cumprimento dos direitos sociais pela alegação de que a sua efetivação apenas se realizará se o erário público o permitir, defendendo, ainda, que os direitos fundamentais sociais, consagrados na Constituição, dispõem de vinculação normativa e que “[...] as normas garantidoras de direitos sociais devem servir de parâmetro de controle judicial, quando esteja em causa de apreciação da constitucionalidade de medidas legais ou regulamentares restritivas destes direito” (CANOTILHO, 2002, p. 481-482).

E evoluindo pelo mesmo prisma, Dirley da Cunha Junior (2008, p. 349-395) complementa:

Em suma, nem a reserva do possível nem a reserva de competência orçamentária do legislador podem ser invocados como óbices⁸, no direito brasileiro, ao reconhecimento e à efetivação de direitos sociais originários a prestações. Por conseguinte, insistimos mais uma vez, na linha de posição defendida por este trabalho, que a efetividade dos direitos sociais – notadamente daqueles mais diretamente ligados à vida e à integridade física da pessoa – não pode depender da viabilidade orçamentária. [...] Nesse contexto, a reserva do possível só se justifica na medida em que o Estado garanta a existência digna de todos. Fora desse quadro, tem-se a desconstrução do Estado Constitucional de Direito, com a total frustração das legítimas expectativas da sociedade.

⁸ Grifo do autor.

CAPÍTULO 3 - POLÍTICAS EDUCACIONAIS: ASPECTOS POLÍTICOS E HISTÓRICOS

3.1 Da organização do sistema de ensino no Brasil

Se os homens são produtores desta realidade e se esta, na “inversão de práxis”, se volta sobre eles e os condiciona, transformar a realidade opressora, é tarefa histórica, é tarefa dos homens. (FREIRE, 2005, p. 16)

Os acontecimentos políticos, econômicos e sociais da década em torno da 1930 inauguraram um novo perfil à sociedade brasileira. A Grande Depressão norte-americana e a quebra da Bolsa de Nova Iorque submergiram o Brasil na crise do café. De outro modo, apesar do cenário pouco animador, o país também foi encaminhado ao processo de industrialização, por meio da política de substituição de importações e, gradativamente, o comando da nação passou da elite agrária para os novos industriais.

A potencialização da industrialização alterou as aspirações sociais em relação à educação, uma vez que eram exigidas condições mínimas para concorrer no mercado, diferentemente da estrutura oligárquica rural, na qual a necessidade de instrução era nula.

Entre 1930 e 1940, houve um desenvolvimento do ensino jamais registrado no país: em um espaço de vinte anos, o número de escolas primárias dobrou e o de secundárias quase quadruplicou. As escolas técnicas propagaram-se significativamente.

No ano de 1930, com a instituição do Ministério da Educação e da Saúde Pública (MESP), a reforma de Francisco Campos transferiu ao nacional uma ação mais objetiva em relação à educação, mediante o oferecimento de uma estrutura mais orgânica aos ensinos secundário, comercial e superior. A partir desse remodelamento, o Estado organizou a educação escolar no plano nacional, com ênfase nos níveis secundário e superior, deixando para segundo plano o ensino primário e a formação de professores.

Nesse período, educadores católicos e liberais passaram a envolver-se na elaboração da proposta educacional da primeira fase do governo Vargas, sob a alegação de que o governo não possuía tal documento. Assim, desenrolou-se a reforma de Francisco Campos, então ministro do MESP.

Na Constituição de 1934, em meio a disputas ideológicas, foi incluída boa parte da proposta educacional inscrita no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), em defesa de uma escola única, laica, obrigatória e gratuita, fortalecendo a mobilização e as iniciativas da sociedade civil em torno da questão da educação.

Emerge, assim, um período de amparo legal para custear a educação, preconizando a educação primária como obrigatória e gratuita e assegurando, pela primeira vez, uma cota mínima de gastos ao setor para cada uma das três esferas administrativas. A lei maior previa que União e municípios aplicassem ao menos 10% (dez por cento) de suas receitas na área e os Estados 20% (vinte por cento).

O percussor escolanovista Anísio Teixeira foi fervoroso paladino da descentralização, por meio do mecanismo de municipalização. Para ele, a descentralização educacional contribuiria para a democracia e para a sociedade industrial moderna e plenamente desenvolvida. Por conseguinte, a municipalização do ensino primário constituiria uma reforma política e não mera reforma administrativa ou pedagógica.

Desde então, as cotas mínimas de gasto em educação somente estiveram totalmente fora da legislação em curtos períodos, como na vigência da Constituição de 1937, na ditadura do Estado Novo e nos primeiros anos após a carta constitucional de 1967, concernente à ditadura militar. Mais tarde, na Constituição de 1988, o modelo de vinculação de receitas foi retomado.

As leis orgânicas editadas entre 1942 e 1946 – a Reforma Capanema – reafirmaram a centralização da década de 1930, com o Estado desobrigando-se de manter e expandir o ensino público; ao mesmo tempo, porém, decretava as reformas de ensino industrial, comercial e secundário e instalava, em 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Quanto à lei orgânica do ensino primário, do ensino normal e agrícola, todas foram promulgadas, em 1946, quando também foi fundado o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

O debate realizado durante a votação da primeira Lei de Diretrizes e Bases, exigência da Constituição Federal de 1946, envolveu a sociedade civil, e a lei resultante, a 4024/1961, instituiu a descentralização, ao determinar que cada estado organizasse seu sistema de ensino.

Após o golpe militar de 1964, foi promulgada a Lei 5.692/1971, que prescreveu a transferência gradativa do ensino de 1º grau (ensino fundamental) para os municípios. Porém, ainda havia concentração de recursos no âmbito federal e medidas administrativas centralizadoras que tornavam estados e municípios extremamente dependentes das decisões da União.

Segundo Juan Casassus (1995), o processo de descentralização coincidiu com a universalização da cobertura escolar, isto é, iniciou-se quando se passou da preocupação quantitativa para a busca da qualidade na educação. Paradoxalmente, a descentralização adveio quando o Estado se esquivou de sua responsabilidade com o ensino.

No fim da década de 70 e início dos anos 80, desvanecia-se a ditadura militar e iniciava-se um processo de retomada da democracia e reconquista dos espaços políticos que a sociedade civil brasileira havia perdido.

O debate acerca da qualidade da educação no Brasil iniciou-se após a ampliação da cobertura do atendimento escolar. No período militar, estendeu-se o atendimento ao ensino de 1º grau (ensino fundamental), embora muito da qualidade do ensino ministrado tenha sido perdido.

A contenção do setor educacional público constituiu condição de sucesso do setor privado. Apesar disso, foi possível a criação de uma rede de escolas públicas que atendia, com qualidade variável, parte da sociedade, levando as famílias da classe média a optarem pela escola particular, mesmo com privações financeiras, como forma de garantir educação de melhor qualidade aos filhos.

Necessário reforçar que as mudanças democráticas, para serem efetivas, devem ocorrer dos níveis federal e estadual para o municipal.

As principais alterações realizadas pelos novos administradores tiveram como meta a descentralização da administração, com formas de gestão democrática da escola, suspensão de taxas escolares, criação de escolas em tempo integral e organização sindical dos professores.

Com a retomada da discussão sobre a municipalização do ensino com o apoio dos privatistas, aliada à busca da escola privada por pais, reforçou-se a tese da privatização do ensino e diminuiu o suporte popular à escola pública.

Nos anos 90, a modernização educativa e a qualidade do ensino assumiram conotação distinta ao se vincularem à proposta neoconservadora que inclui a qualidade da formação do trabalhador como exigência do mercado competitivo em época de globalização econômica. O novo discurso da modernização e da qualidade impõe limites ao discurso da universalização, da ampliação quantitativa do ensino, pois aduz ao debate o tema da eficiência, excluindo os ineficientes, elegendo o critério da competência.

A política educacional adotada com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, concebida consoante proposta do neoliberalismo, assumiu dimensões tanto centralizadoras como descentralizadoras. A descentralização, nesse caso, não apareceu como resultado de maior participação da sociedade, já que as ações desenroladas não foram fruto de consultas aos diversos setores sociais – como pesquisadores, professores de ensino superior e da educação básica, sindicatos, associações e outros –, tendo derivado das propostas estruturadas para a campanha eleitoral.

Paiva e Paiva (1986) observam que a questão da centralização/descentralização deve ser remetida à história da própria formação social brasileira e às tendências econômico-sociais presentes em cada período histórico. Assim, descentralização e democratização da educação escolar no Brasil não podem ser discutidas independentemente do modo pelo qual é concebido o exercício do poder político no país.

3.2 O debate da qualidade na educação brasileira

Ao longo dos anos e das reformas educacionais no Brasil, percebeu-se um apego maior às questões quantitativas; no geral, houve um processo de ampliação de vagas no país. Contudo, principalmente, no período da ditadura militar, essa expansão se deu pela redução da jornada escolar, pelo aumento do número de turnos, pela multiplicação de classes multisseriadas e unidocentes, pelo achatamento dos salários dos professores e pela absorção de professores leigos. O trabalho precoce e o empobrecimento da população, aliados às condições precárias de oferecimento do ensino, levaram à baixa qualidade do processo, com altos índices de reprovação.

Na atualidade, o país está sendo vítima dessa política. O atraso técnico-científico e cultural brasileiro impede sua inserção no novo reordenamento mundial. A escolaridade básica e a qualidade do ensino são imperativos da produção flexível, e a educação básica falha constitui fator que tolhe a competitividade internacional do Brasil.

Para Azevedo (1995), o problema é que as propostas neoliberais e os conteúdos da ideia de qualidade esvaziam-se de condicionamentos políticos e tornam-se questão técnica, restringindo o conceito de excelência à otimização do desempenho do sistema e às parcerias com o setor privado, no que tange às estratégias da política educacional.

A primazia do ensino consiste em desenvolver o espírito de iniciativa, a autonomia para tomar decisões, a capacidade de resolver problemas com criatividade e competência crítica – visando, porém, a atender os interesses dos grandes blocos econômicos internacionais. A questão é, antes, ético-política, porquanto se processa na discussão dos direitos de cidadania para os excluídos. Por isso, ensino de qualidade para todos constitui, mais do que nunca, dever do Estado e uma sociedade que se quer mais justa e democrática.

3.3 O financiamento da educação

3.3.1 O financiamento da educação básica: limites e possibilidades

As questões atinentes ao financiamento da educação têm atuado de modo relevante para a compreensão da organização e da gestão da educação, em especial por conta de estudos e análises que apuram a relação entre o financiamento, as políticas educacionais e o Estado brasileiro, conquistando densidade também no subcampo da economia da educação.

Tal debate consiste em tarefa complexa, dadas as condições materiais em que o financiamento se processa no país, abrangendo os diferentes entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) e a instância privada. Apesar do enredamento da temática, o entendimento da estrutura e das bases do financiamento da educação coloca-se como uma urgência para toda a sociedade, devendo congrega, sobretudo, gestores educacionais, profissionais da educação, pais e estudantes, bem como a comunidade local.

Ressalte-se que a composição do sistema educacional brasileiro – conforme a CF/88 e a LDB/96 – categoriza-se pela divisão de competências e responsabilidades entre a União,

os estados e municípios, procedimento que se aplica, igualmente, ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino.

Entretanto, referido arranjo não indica, de modo absoluto, um sistema plenamente descentralizado; na verdade, a completa descentralização tem significado um grande desafio, em busca da consolidação da dinâmica federativa do Estado brasileiro e da democratização do poder e dos processos decisórios nas suas diferentes estruturas organizacionais.

Uma breve retrospectiva histórica da legislação pertinente à educação no Brasil, indica como o financiamento público da educação interfere na garantia do acesso e da gratuidade da educação como um direito à cidadania.

Mais uma vez: a garantia da educação como um direito está intimamente ligada ao financiamento por parte do poder público. Nos anais da educação brasileira, a vinculação de recursos acontece somente em períodos democráticos (1934-1937, 1946-1964, 1983, 1988), enquanto a desvinculação [de recursos] é verificada em períodos autoritários (1937-1945, 1964-1985), fato que, seguramente, atuou comprometendo a garantia do direito e da gratuidade da educação (DAVIES, 2004). Seja de uma forma ou de outra, a CF/88 definiu a vinculação automática de verbas destinadas à educação, ou seja, por meio de um regime de colaboração.

O financiamento da educação básica no Brasil implica um processo orçamentário cuja execução cumpre-se por meio de entes federados do regime de colaboração e por fontes adicionais de recursos.

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei. (CF/88)

Ademais:

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

receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (CF/88)

[...]

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

O orçamento é uma fase do planejamento, ou seja, compreende uma lei que orienta a execução dos planos governamentais. Na Lei Orçamentária, devem estar previstas integralmente as receitas e as despesas públicas correspondentes ao período de um ano. Assim, no orçamento, seja da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, é obrigatório que constem todas as fontes de receitas destinadas, por exemplo, à educação (impostos, transferências, salário-educação e outras) e todas as despesas que serão realizadas, incluindo gastos com pessoal, material, serviços, obras, equipamentos e outros.

Tanto as receitas como as despesas que compõem o orçamento são classificadas de acordo com os códigos padronizados em nível nacional, obedecendo aos dispositivos da Lei nº 4.320, de 1964, e as tabelas aprovadas por meio de portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Despesa é tudo aquilo que se refere ao ato de despender; logo, despesa é gasto, o montante disposto pelo governo ou administrador para a implementação das ações administrativas ou governamentais. Nesse diapasão:

A despesa pública pode ser classificada ou definida como todo e qualquer desembolso “efetuado pela Administração Pública, nos termos da legislação financeira, licitatória e orçamentária, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vistas a realizar suas competências constitucionais. (UNICEF, s/d, p. 30)

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Quadro 2 – Composição da Receita Pública

Composição da Receita Pública ⁹	
Receitas correntes	Receitas de capital
1. Receita tributária - impostos - taxas - contribuições de melhoria; 2. Receita de contribuições; 3. Receita patrimonial; 4. Receita industrial; 5. Receita agropecuária; 6. Receita de serviços; 7. Transferências correntes; 8. Outras receitas correntes.	1. Operações de crédito; 2. Alienação de bens; 3. Amortizações de empréstimos; 4. Transferências de capital; 5. Outras receitas de capital.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Os recursos relacionados constitucionalmente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) resultam de um quinhão da receita pública e não de sua totalidade, derivando da receita de impostos.

⁹ BRASIL, 2006.

Pormenorizando a questão, os impostos desdobram-se em quatro categorias: 1) imposto sobre o comércio; 2) imposto sobre o patrimônio e a renda; 3) imposto sobre a produção e a circulação; e 4) imposto extraordinário. E, enquanto tais, diferenciam-se segundo a natureza da arrecadação e da transferência.

Quadro 3 – Impostos segundo a natureza de arrecadação e transferência

Impostos segundo a natureza de arrecadação e transferência			
Categoria de Impostos	Natureza	Transferência para	
		Estados	Municípios
Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)	Estadual		25%
Imposto sobre a transmissão “ <i>causa mortis</i> ” e doação de bens e direito (ITCM)	Estadual		
Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)	Estadual		25%
Imposto sobre importação (II)	Federal		
Imposto sobre exportação (IE)	Federal		
Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR)	Federal		50%
Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR)	Federal	21,5%	22,5%
Imposto sobre grandes fortunas (IGF)	Federal		
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	Federal	21,5%	22,5%
Imposto sobre operação de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos e valores mobiliários (IOF)	Federal		
Imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU)	Municipal		
Imposto sobre a transmissão “ <i>inter vivos</i> ” dos bens imóveis e de direitos reais/ imóveis (ITBI)	Municipal		
Imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS)	Municipal		
Impostos extraordinários			

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Ao reconhecer no orçamento o cálculo da receita a ser arrecadada em um exercício financeiro, bem como das despesas expendidas pela administração, infere-se que o planejamento das ações da educação e da escola deve ser responsabilmente previsto, uma vez que colocar tais ações em prática depende, em grande parte, das condições objetivas (financeiras, materiais e humanas) do governo federal e dos gerenciamentos locais.

Para que o processo seja bem-sucedido, é primordial comprometimento e seriedade do planejamento à práxis, sobretudo no que tange à verba pública. Quando referido delineamento evoca uma espécie de “[...] metodologia mediante a qual estabelecem-se e decidem-se os objetivos visando à solução de problemas identificados, especificando, com antecedência, as ações e os recursos materiais, humanos e financeiros necessários” (POLO, 2001, p. 283), o balizamento requer uma linguagem comum entre as diferentes instâncias da administração (governo, secretarias e escolas) para a definição de diretrizes, estratégias e objetivos globais, a fim de que todos os segmentos envolvidos possam responder com propostas que viabilizem as metas pretendidas.

3.3.2 O financiamento da educação básica e o regime de colaboração entre os entes federados

Como contemplado alhures, a educação consiste num direito constitucional dos indivíduos; logo, “[...] o direito à educação é hoje reconhecido como um dos direitos fundamentais do homem e é consagrado na legislação de praticamente todos os países” (OLIVEIRA, 2002, p. 15). Em outras palavras: a educação é medular na construção da cidadania.

Para que a oferta da educação básica seja assegurada, a Constituição Federal de 1988, além de definir a educação como um direito de cidadania, estabelecendo a responsabilidade de cada ente federado, vincula um percentual de recursos específicos que cada qual deve empenhar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Ao organizar a educação nacional e dispor as competências entre as três esferas administrativas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional também versa sobre a assistência financeira. Veja-se:

Quadro 4 – Regime de colaboração financeira entre os entes federados

Regime de colaboração financeira entre os entes federados		
Ente federado	Constituição Federal/ 88	LDB/ 96
União	A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 211 § 1º, Redação dada pela Emenda Constitucional 14, de 1996).	[...] prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (art. 9, inciso III).
Estados, Municípios e Distrito Federal	A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (art. 212).	[...] definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (art. 10, inciso II).

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Salienta-se que a LDB ratifica o dever constitucional de colaboração dos entes federados quanto à organização, oferta e ao financiamento da educação e do ensino, além de definir a composição das despesas na MDE (art. 70) e também daquilo que não se constitui enquanto tal (art. 71), com o intuito de impedir que os recursos sejam utilizados para financiar serviços que, por vezes, não se configuram – essencialmente – como serviços educacionais, dentre eles: pagamento de combustível utilizado pela frota, sem que esse esteja propriamente

a serviço das secretarias de educação ou, ainda, construção de quadra de esportes nos bairros, asfaltamento das ruas que passam na porta das escolas e outros mais.

Ademais, a cooperação comunitária no acompanhamento e na fiscalização dos recursos destinados à educação e, particularmente, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, é inescusável. Enquanto princípio da administração pública, figura-se a publicização de seus atos, assim, se a peça orçamentária é disponível para todo cidadão, ao procurar as instituições do poder legislativo ou executivo, é possível inteirar-se melhor sobre o tema.

3.4 As principais transferências vinculadas à educação e sua distribuição

As receitas resultantes de transferências derivadas de impostos, para efeitos de vinculação, são computadas na forma de impostos. Nesse caso, os estados e o Distrito Federal devem incluir em sua receita de impostos os recursos da União pautados nos impostos. Analogamente, devem operar os municípios, acrescentando à sua base de cálculo para a MDE os aportes do estado e da União inventariados na forma de impostos.

Destarte, as alíquotas referentes à União (18%) e aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (25%) incidem sobre a receita líquida dos impostos, de tal forma que,

- no caso da União, previamente, é deduzida da receita bruta de impostos a parcela transferida aos estados, Distrito Federal e municípios;
- no caso dos estados, previamente, é deduzida da receita bruta de impostos e transferências a parcela transferida aos municípios;
- no caso do Distrito Federal e dos municípios, fazer incidir a alíquota de 25% sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos).

Sobre os efeitos dessa prática, Oliveira (2002) pondera que “[...] as transferências de recursos são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública” (p. 92). Especificando a questão, denota-se nos fundos de participação dos estados e dos municípios registros expressos dessas transferências de recursos.

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os estados e o Distrito Federal, prevista no art. 159, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e sete por cento, na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal [...]

As receitas contempladas no FPE abrangem 21,5% da arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); ou seja, o FPE constitui importante instrumento de redistribuição da renda nacional, pois proporciona a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para outras áreas menos desenvolvidas do país. Segundo dados do Tribunal de Contas da União arrolados no ano de 2005, 85% do total dos recursos aferidos são destinados aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, sendo seu fatiamento na ordem de 25,37%, 52,46% e 7,17%, respectivamente; já os 15% restantes aplicados nos estados das regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%).

Quanto ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compõe uma categoria de transferência de recursos financeiros da União para os municípios, disposta no art. 159, inciso I, alínea “b”, da CF/88:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento, na seguinte forma: [...]

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios [...]

O montante do FPM é constituído de 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de

Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Note-se que tais valores são transferidos aos municípios observados os coeficientes individuais de participação, fixados em decisão normativa específica do TCU. Conforme a Lei CTN 5.172/66, do importe do FPM, 10% são reservados às capitais; 86,4% direcionados aos municípios do interior e o restante, 3,6%, constitui o Fundo de Reserva, para distribuição entre os municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma do Decreto-lei 1.881/81 e da Lei Complementar 91/97, art. 3º¹⁰.

3.4.1 Transferências voluntárias e automáticas: salário-educação e outras fontes de recursos para a educação básica

O salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública; um mecanismo incidente na forma de alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas, públicas e privadas, que contribuam com a Previdência Social. O Decreto 6.003/2006 produziu novas regulamentações na arrecadação e aplicação dos recursos do salário-educação; no entanto, as isenções a instituições públicas de educação, escolas confessionais, organizações de fins culturais, entre outras seguiram mantidas.

O montante é, assim, repartido: 10% da arrecadação líquida fica com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão do Ministério da Educação, para financiar programas para a Educação Básica. Dos outros 90%, 1/3 é usado pelo governo federal em ações que visem a reduzir desníveis educacionais entre Estados e municípios e os 2/3 restantes são distribuídos entre governos estaduais, o Distrito Federal e as prefeituras, proporcionalmente, segundo o número de matrículas.

Além dos impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou seja, tributos que cada ente federado arrecada diretamente, há previsão de outras fontes de captação de recursos para a educação definidas na Constituição Federal e na

¹⁰ BRASIL, 2006.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, facultando que estes sejam derivados de: receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; e outros previstos em lei.

Ressaltando a questão:

Art. 212 [...]

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

§ 5º - A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional 53, de 2006).

§ 6º - As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (Redação dada pela Emenda Constitucional 53, de 2006).

A implantação das contribuições sociais, mencionadas no inciso 3º do art. 68 da LDB, é de competência exclusiva da União, permitindo ser inferida seja como uma contraprestação devida pela seguridade social e por outros benefícios na área social, garantida pelo Estado a determinado grupo, decorrendo em benefício especial para o cidadão que dela participa, seja na forma de financiamento direto da seguridade e dos direitos sociais.

3.5 O FUNDEF, a criação do FUNDEB e o financiamento da educação básica: subvinculação e redistribuição de recursos

A dívida histórica brasileira com a educação de sua população é alarmante, resultando em milhões de adultos que, infelizmente, não tiveram acesso à educação na idade adequada ou, ainda, em adultos analfabetos, além dos jovens e adolescentes longe da escola ou com gritante disparidade na idade-série.

Nesse contexto, as discussões em torno do financiamento da educação têm perpassado os debates sobre a democratização da educação e da escola por meio do acesso e da

permanência, da melhoria da qualidade do ensino e da garantia dos direitos dos cidadãos, como consignado na CF/88 e na LDB/96.

Diligenciando pela erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar, a CF/88, em seu art. 60, delibera que o mínimo de 50% dos percentuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios seja direcionado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, devendo assim ser investidos durante os dez primeiros anos contados da promulgação da Constituição Federal. Ao que se constata, expectado prazo para os entes federados cumprirem o compromisso abalizado na carta constitucional expirou em 1998 e, no entanto, anos após a promulgação da lei, na prática, ainda pouco se tem efetivamente atendido.

A Emenda Constitucional 14/96, que instalou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), introduziu sensíveis reformas no art. 60 da CF/88, objetivando a expansão do ensino fundamental.

Mais assertivo em sua atuação, porém, foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cuja capilaridade será mais bem analisada adiante. De toda maneira, já se antecipa que referido recurso passou a ser engendrado mediante a Emenda Constitucional 53/06, remodelando relevantes vertentes da Emenda Constitucional 14/96, inclusive no que diz respeito à abrangência do FUNDEF, que – de cobertura restrita ao ensino fundamental – passou para cobertura ampla à toda a educação básica.

O FUNDEF – no âmbito dos Estados e do Distrito Federal – foi lançado pela Lei 9.424/96, que enfatiza se tratar de um fundo de natureza contábil, denotando, pois, a inexistência de órgão gestor ou personalidade jurídica. A modalidade “fundo” foi adotada porque viabiliza maior agilidade na captação e distribuição de recursos entre o governo estadual e o municipal, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino fundamental.

Emenda Constitucional nº 14, de 24 de dezembro de 1996

Implementação: 01/01/98; mecanismo de redistribuição de recursos financeiros vinculados ao ensino fundamental

Objetivo: universalização do ensino fundamental e remuneração condigna ao magistério.

Destinação de recursos: ensino fundamental público (pode ser gasto com educação de jovens e adultos, contudo, as matrículas não são computadas para efeito de distribuição do recurso); redistribuição de recursos entre estados e municípios, contemplados pela União quando necessário.

Valores anuais: valor mínimo anual – previsão de receita para o fundo, segundo dados do ano anterior. Entre 1997 e 1999 foi estabelecido um valor único para os alunos do ensino fundamental, a partir de 2000 houve diferenciação de 5% nos valores destinados aos anos finais (5ª a 8ª série) do ensino fundamental e para a educação especial em relação ao valor destinado aos anos iniciais do ensino fundamental.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

A execução do Fundo se dá mediante sistema de contas bancárias dos estados, Distrito Federal e municípios (art. 1º). Essas contas recebem, automaticamente, recursos de impostos especificados em lei e os redistribuem respaldados no mínimo de alunos de cada ente federado, no âmbito de cada estado da federação.

O FUNDEF passou a vigorar em 1º de janeiro de 1998; sua implantação introduziu uma distribuição de recursos, considerando a diferenciação do custo/aluno, em conformidade com os níveis de ensino e o tipo de estabelecimento, seguindo os componentes: de 1ª a 4ª série; de 5ª a 8ª série; estabelecimento de ensino especial; e escolas rurais.

Para especialistas, a singularidade do FUNDEF é expressada na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental público no país, subvinculando uma parcela dos recursos da educação a essa etapa da educação básica; importante evocar que a distribuição de recursos se dá automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, sendo celebrada a partilha de responsabilidades entre o governo estadual e os governos municipais.

As receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deveriam estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica.

Os recursos do FUNDEF derivam das seguintes fontes:

- 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 15% do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações (IPI-Exp);
- 15% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações (LC 87/96); e
- Complementação da União.

Oportuno ressaltar que, além dos 15% dos impostos que vão para FUNDEF, ainda restam 10% dos impostos, tendo em vista que, conforme a Constituição Federal de 1988, os estados, os municípios e o Distrito Federal têm que aplicar, obrigatoriamente, 25% da receita resultante desses impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O cálculo para a complementação da União ao FUNDEF é computado a partir do valor mínimo nacional por aluno/ano. Nos estados onde o valor per capita anual não alcança o mínimo estabelecido nacionalmente, o governo federal, recorrendo ao FNDE, assegura a diferença, mediante crédito de parcelas mensais na conta específica do FUNDEF, em favor de cada estado e município a ser subvencionado.

Para melhor visualização do conteúdo, observe-se a próxima tabela:

Tabela 1 – Valor custo/aluno definido pelo FUNDEF, no período de 1997 a 2006

Ano	1ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed. Especial	Séries iniciais (zona urbana)	Séries iniciais (zona rural)	Quatro séries finais (zona urbana)	Quatro séries finais (rural) e ed. especial (zonas urbana e rural)	Ato legal de fixação do valor
1997	300,00							Art. 6º, § 4º da Lei 9.424, de 24/12/1996
1998	315,00							Dec. 2.440, de 23/12/1997

1999	315,00							Dec. 2.935, de 11/01/1999
2000		333,00	349,65					Dec. 3.326, de 31/12/1999
2001		363,00	381,15					Dec. 3.742, de 01/02/2001
2002		418,00	438,90					Dec. 4.103, de 24/01/2002
2003		462,00	485,10					Dec. 4.861, de 20/10/2003
2004		564,63	592,86					Dec. 5.299, de 07/12/2004
2005				620,56	632,97	651,59	664,00	Dec. 5.374, de 17/02/2005
2006				682,60	696,25	716,73	730,38	Dec. 5.690, de 03/02/2006

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

O controle social do FUNDEF é desempenhado por conselhos, organizados em cada domínio governamental, buscando acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo; logo, tal controle deve contribuir para garantir a eficiência do gerenciamento das verbas do sistema de educação fundamental.

O montante designado às diferentes esferas de ensino, advindo do FNDEB e do FUNDEF, é revertido às escolas, que o utiliza em prol de melhorias. Pondere-se que anunciados financiamentos traduzem uma concepção de gestão na forma de gerenciamento e administração de insumos, com certo tipo de autonomia em relação à aplicação das verbas conquistadas; contudo, o emprego desses recursos ainda deve obedecer às normas e prescrições convencionadas.

A admissão de 60% dos recursos da educação, por meio do FUNDEF, apenas ao ensino fundamental acarretou amplas e aferradas discussões, por parte da sociedade civil, do movimento dos educadores, além de parte do poder público, porquanto os demais níveis e modalidades de ensino acabaram sendo prejudicados. Municípios expuseram sua insuficiência financeira para o saneamento de outros níveis e modalidades de ensino, como a educação

infantil e a educação de jovens e adultos; já, por outro lado, a urgente ampliação do ensino médio não foi implementada adequadamente no país.

Tais debates inspiraram propostas de implantação de uma política de financiamento que considerasse não apenas ao ensino fundamental, mas a toda a educação básica. O governo, então, encaminhou ao Congresso Nacional, por meio do Ministério da Educação, em junho de 2005, o projeto de emenda constitucional, para a institucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF.

Destaque-se que a aprovação do FUNDEB indica um avanço, ao prever o financiamento da educação básica em todos os seus níveis e modalidades, ensejando garantir plenamente o financiamento do direito à educação, seja à população em idade escolar, como também àqueles que não tiveram acesso na idade adequada.

Ademais, necessário complementar que a captação e redistribuição, na proposta do FUNDEB, são análogas ao que se verifica no FUNDEF. Portanto, como já anotado, o FUNDEB, enquanto fundo de natureza contábil, atuará no âmbito de cada estado, captando parte dos recursos dos estados e municípios e os redistribuirá, consoante o número de alunos matriculados por nível de ensino.

Os impostos – dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – que vão financiar o FUNDEB implicam uma variedade de tributos: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (proporcional às exportações (IPIexp)), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados, 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devido aos municípios.

A Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamenta o art. 60 da CF/88 e disciplina a composição financeira do FUNDEB; a distribuição, a transferência, a gestão e a utilização dos

recursos, o acompanhamento, o controle social, a comprovação e a fiscalização, entre outros quesitos.

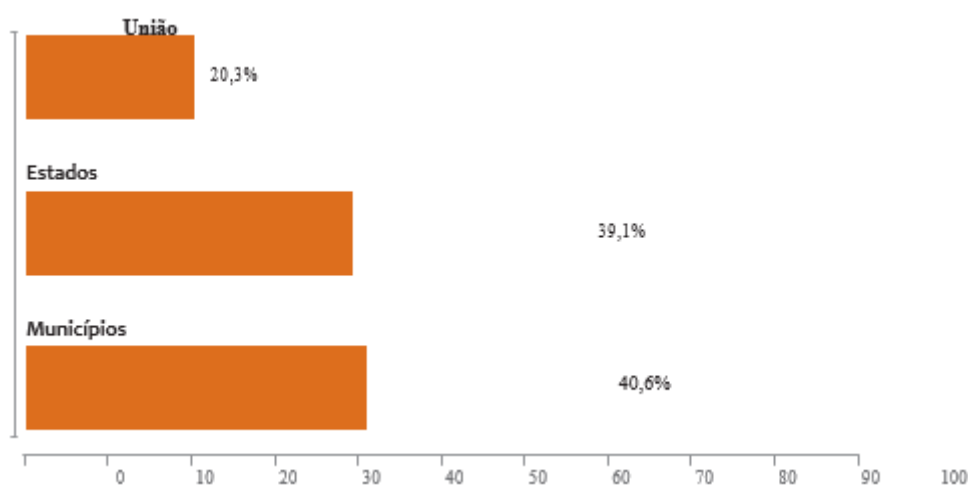
O cotejamento FUNDEF e FUNDEB requer ponderações acerca de especificações relacionadas ao tempo de vigência do fundo, à abrangência, ao montante de recursos e à sua progressiva expansão, às fontes de recursos que incorporarão o novo fundo e ao número de alunos que devem ser favorecidos.

O FUNDEF foi delineado para atuar pelo período de uma década (sua vigência legal transcorreu até dezembro de 2006) e, assim, subsidiar a educação dos alunos do ensino fundamental. O Censo Escolar de 2004 apontou que o total de alunos beneficiados até aquele ano foi de trinta milhões e 700 mil alunos, recordando que essa forma de cobertura envolve apenas os alunos desse nível e modalidade de estudos.

Já o FUNDEB, aprovado em 20 de dezembro de 2006, terá validade de 14 anos, abrangendo toda a educação básica; ou seja: educação infantil, ensino médio, educação profissional e educação de jovens e adultos. Nos dois fundos também são relevantes as fontes de recursos, naquilo que se refere ao seu quantitativo e, sobretudo, aos percentuais que serão destinados ao FUNDEB. Com o FUNDEB, proíbe-se a aplicação dos recursos da arrecadação da contribuição social do salário-educação na complementação da União aos fundos.

No presente, tais dados são expressados da seguinte forma:

Gráfico 1 – Percentual de investimento por esfera de governo – educação básica

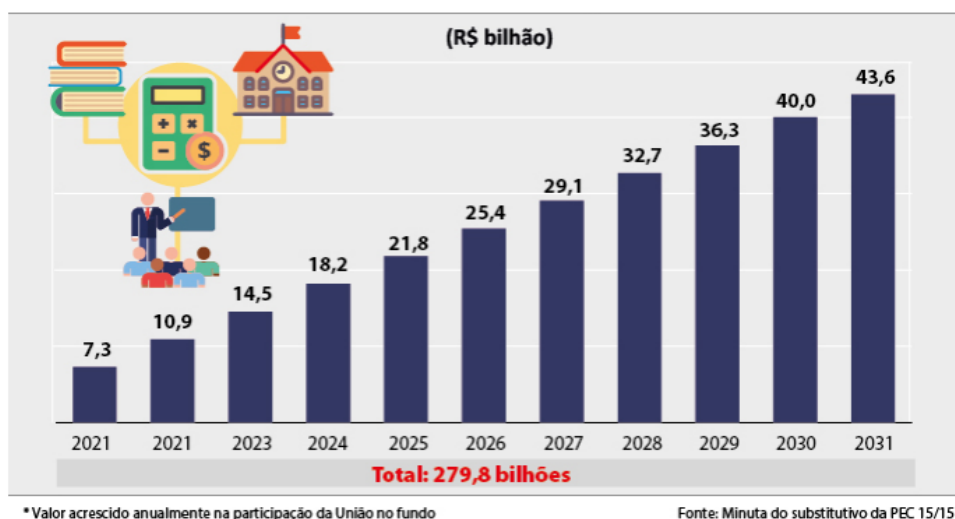


Fonte: JEDUCA. **Financiamento da Educação Básica**: Guia de Cobertura. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2019.

3.6 Novo FUNDEB (PEC 15/2015) em aprovação

A União, atualmente, contribui com 10% do FUNDEB; a proposta do novo FUNDEB é elevar, paulatinamente, esse percentual até chegar a 40% em 2031, ou seja, mais dinheiro da União. Um dos pontos é a ampliação da participação da União no FUNDEB, dos 10% atuais para 15% em 2021, com acréscimos anuais de 2,5 pontos percentuais até chegar a 40% em 2031. O impacto orçamentário total seria de R\$ 279,8 bilhões ao longo dos destes anos.

Gráfico 2 – Impacto da Complementação da União



Fonte: Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/587509-relatora-apresenta-versao-preliminar-para-novo-fundeb-texto-amplia-participacao-da-uniao/>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

Na proposta do novo FUNDEB, a transparência, fiscalização, o controle interno, externo e social dos Fundos, assegurada a criação, manutenção e consolidação dos conselhos de acompanhamento e controle social e sua integração, caberá aos conselhos de educação.

Quanto à complementação da União, mencionada nos incisos IV e VI do art. 212-A da Constituição Federal, será de, no mínimo, 15% (quinze por cento) no primeiro ano de vigência da Emenda Constitucional, ampliada, progressivamente, por acréscimo de 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais a cada ano, até alcançar o mínimo de 40% (quarenta por cento) do total de recursos de que trata o inciso II do art. 212-A.

CAPÍTULO 4 – EDUCAÇÃO E DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS

A formação humana é, inegavelmente, um processo integral, verificado o tempo todo, ao longo da vida e em nos mais diferentes espaços; constitui, ainda, uma espécie de trajetória social e trilha individual, em que valores, linhas de pensamento e modos de organização social são entrelaçados com escolhas, preferências e habilidades de cada um.

A educação de qualidade implica garantir o pleno desenvolvimento humano, nas múltiplas dimensões: intelectual, física, afetiva, social e cultural. Assim, requer, igualmente, a existência de um projeto coletivo, compartilhado, de um lado, por estudantes, famílias, educadores, gestores e comunidades locais e, por outro, principalmente, pelo poder público.

No final da década de 1990, a educação foi recepcionada por uma concepção emancipatória:

O que se observa nas discussões de vários autores, especialmente os clássicos da pedagogia, é que, quando se fala em Educação Integral, fala-se de uma concepção de ser humano que transcende as concepções redutoras que hoje predominam na educação, por exemplo, as que enfatizam apenas o homem cognitivo ou o homem afetivo. A integralidade da pessoa humana abarca a intersecção dos aspectos biológico-corporais, do movimento humano, da sociabilidade, da cognição, do afeto, da moralidade, em um contexto tempo-espacial. Um processo educativo que se pretenda “integral” trabalharia com todos estes aspectos de modo integrado – ou seja – a educação visaria à formação e ao desenvolvimento humano global e não apenas ao acúmulo informacional. (GATTI apud GUARÁ, 2006, p. 16)

Para assegurar a efetivação da dignidade da pessoa humana, é preciso transcender mero o acúmulo informacional. O principal fundamento dos direitos humanos, a educação de qualidade, é um dos elementos na efetivação da dignidade que encontra respaldo em normas constitucionais e infraconstitucionais, as quais, por sua vez, delineiam os princípios da educação, suas finalidades no desenvolvimento do cidadão, bem como a qualidade em que tal direito deve ser disponibilizado pelo Estado. E esse direito deve ser consolidado por políticas públicas, cabendo ao Poder Público desenvolver meios que seja cumprido.

A partir da instalação do Estado Democrático de Direito no Brasil, conforme preconizado pelo art. 205 da Constituição Federal da República, já referenciado outras vezes neste estudo, a educação adquire significação enquanto fonte de equidade, ao se colocar sob a égide dos direitos. O texto constitucional delega responsabilidade partilhada sobre a educação entre o Estado e a família, com a colaboração da sociedade, visando ao amplo “[...] desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Tais atribuições dialogam, diretamente, com o art. 6º, identificando a educação como o primeiro dos direitos sociais, convertendo-se na base para o exercício absoluto dos direitos civis, políticos e econômicos. A educação, assim concebida, torna-se condição basilar para a dignidade humana no cenário jurídico.

A educação elevou-se à hierarquia de direito público subjetivo a partir da regulamentação legal do país, implementada em 1988, quando o ordenamento jurídico de então passou a apreciar o direito à educação ou, mais atualmente designado, o Direito Educacional.

A CF brasileira ampara em seu bojo todo um balizamento de normas protetivas ao seu texto, das cláusulas pétreas ao controle de constitucionalidade; logo, se descumpridas suas disposições, tal ato consiste no descumprimento de preceito fundamental. Nesses termos, o “[...] descumprimento é antes de tudo ato no mundo dos fatos. Lei inconstitucional não descumpra a Constituição. Normatiza em sentido incompatível com a Constituição”.

Na mesma esteira, Moraes (2000) aduz que “[...] preceitos fundamentais englobam os direitos e garantias fundamentais da Constituição, bem como os fundamentos e objetivos fundamentais da República, de forma a consagrar maior efetividade às previsões constitucionais”.

A educação, portanto, é um direito fundamental social, preceituado pela Constituição Federal e de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Juntamente com saúde e segurança pública, é um dos deveres mais importantes de todas as esferas governamentais e, por isso, a má administração do direito educacional acarreta o descumprimento de preceito fundamental, pois possui uma significativa legislação que visa a garantir não apenas com que os governos cumpram suas obrigações, mas, também, com que a educação cumpra sua função social.

Contudo, ocorre que, mesmo diante de tantos instrumentos normativos constitucionais e infraconstitucionais, a realidade ainda demonstra que esses são insuficientes para fazer cumprir, efetivamente, o direito à educação.

São muitos os problemas intrínsecos à educação brasileira, especialmente à educação pública; e são diversos os fatores que proporcionam os descumprimentos dos preceitos fundamentais na educação. Um autêntico exemplo dessa questão são as crianças matriculadas no 6º ano do ensino fundamental que lhes falta a habilidade de leitura e escrita. O domínio da língua portuguesa deveria ser um dos objetivos centrais da educação básica. No entanto, a dificuldade de ler, interpretar textos simples e comunicar-se oralmente expõe limitações dramáticas para o futuro dos jovens, tanto para sua inserção no mundo do trabalho como para o prosseguimento dos estudos em outras etapas do seu desenvolvimento acadêmico.

Ressalte-se que tal fato enreda-se a um dos efeitos diretos daquilo que se apura na precária estrutura educacional brasileira, marcada, essencialmente, pela baixa remuneração da quase totalidade dos profissionais que atuam na área. Com isso, muitos desses postos de trabalho são ocupados por professores frustrados, que produzem aquém de suas potencialidades, seja pelas dificuldades técnicas e políticas vivenciadas diariamente no cotidiano escolar, seja – mesmo – por falta de profissionalismo; isso quando os entraves não esbarram na reticente participação de inúmeros pais, que terceirizam a educação dos filhos, entre outros tantos agravantes.

As avaliações externas implantadas por órgãos do poder público para avaliar a educação brasileira revelam números desanimadores.

Segundo dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no Brasil atual:

- 97,0% dos estudantes, com idade entre 7 e 14 anos, encontram-se na escola; no entanto, os 3,0% restantes correspondem a, aproximadamente, 1,5 milhão de pessoas em idade escolar que estão fora da sala de aula;
- de cada 100 alunos que entram na primeira série, 47 terminam o 9º ano na idade compatível, 14 concluem o ensino médio sem interrupção e apenas 11 chegam à universidade;

- 61,0% dos alunos do 5ºano não conseguem interpretar textos simples; analogamente, 60,0% dos alunos do 9º ano não interpretam textos dissertativos;
- 65,0% dos alunos do 5º ano não dominam o cálculo; 60,0% dos alunos do 9º ano não sabem realizar cálculos de porcentagem.

Além desses preocupantes entraves, para culminar o dilema, há o descumprimento de preceitos fundamentais nas políticas públicas que, por sua vez, se mostram ineficazes para gerenciar as verbas destinadas à educação. Tal óbice se fez constatar na aplicação do dispositivo Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), apenso à Campanha Nacional pelo Direito à Educação¹¹, que objetiva mensurar o financiamento necessário (calculado por estudante) para a melhoria da qualidade da educação brasileira. Sua estimativa prevê a divisão do total de recursos investidos em educação pelo número de estudantes, com base no número ideal de estudantes por sala, bem como na eleição dos insumos mínimos necessários para uma escola, passando por componentes que vão da valorização do profissional de educação à infraestrutura escolar (bibliotecas, quadras etc.).

Existe uma ampla discussão sobre financiamento da educação e o CAQi, pois sua reivindicação recai, nomeadamente, sobre o Governo Federal e os Estados/Distrito Federal, considerados os entes que mais arrecadam impostos e que, por isso, devem aportar mais recursos para a educação, uma vez que os municípios não auferem o suficiente para manter os parâmetros do CAQi.

O valor de um aluno na educação básica e o Custo Aluno-Qualidade Inicial deverão ser revisitados, atualizados e monitorados pela sociedade civil e pelo governo, principalmente, pelas alterações nos cenários econômico e nacional.

Políticas públicas são impreteríveis para manter o equilíbrio social; em outras palavras, a administração pública deve deliberar para evitar o descumprimento de preceitos

¹¹ Uma “[...] articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares; movimentos sociais; sindicatos; organizações não-governamentais nacionais e internacionais; grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários; além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo, democrático e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade” (Disponível em: <<https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>>. Acesso em: 11 fev. 2020).

fundamentais, obstando a má manutenção insumos para educação. E tais medidas incluem premências, tais como:

- Transporte público;
- Merenda escolar;
- Formação de professores;
- Plano de carreira para os profissionais de educação;
- Materiais escolares
- Manutenção de prédios públicos;
- Educação integral de tempo integral;
- Salas de aula com número de alunos adequado.

Quanto ao Parecer CNE/CEB 08/2010, este indica a necessidade de se estabelecer o que são os padrões mínimos e os respectivos insumos para a educação de qualidade. Nesse contexto, o CAQi, ainda que insuficiente, é considerado uma resposta inequívoca ao direito social de educação pública de qualidade para todos. Ainda conforme o Parecer em pauta, os parâmetros para a delimitação de padrões mínimos são:

1. Professores qualificados com remuneração adequada e compatível a de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho, com regime de trabalho de 40 horas em tempo integral numa mesma escola. No cálculo do CAQi, fixou-se um adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior em relação aos demais profissionais que possuem nível médio com habilitação técnica; para aqueles que possuem apenas formação de Ensino Fundamental foi previsto um salário correspondente a 70% em relação àqueles de nível médio.
2. A existência de pessoal de apoio técnico e administrativo que assegure o bom funcionamento da escola, como a preparação da merenda, funcionamento da biblioteca, limpeza predial e setor de secretária da escola, por exemplo.
3. A existência de Creches e escolas possuindo condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos seus usuários.
4. A definição de uma relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor, que permita uma aprendizagem de qualidade. Nessa proposta, as seguintes relações aluno/professor por turma foram consideradas: (a) Creche: 13 crianças, (b) Pré-Escola: 22 alunos, (c) Ensino Fundamental, anos iniciais: 24 alunos, (d) Ensino Fundamental, anos finais: 30 alunos e (e) Ensino Médio: 30 alunos. Assim, o CAQi foi construído, no que se refere ao número de salas e alunos, com as seguintes características: uma Creche com 130 crianças (10 salas e 10 turmas); uma

Pré-Escola com 240 alunos (6 salas e 12 turmas); uma escola para os anos iniciais do Ensino Fundamental com 480 alunos (10 salas e 18 turmas); uma escola para os anos finais do Ensino Fundamental com 600 alunos (10 salas e 20 turmas); uma escola de Ensino Médio com 900 alunos (15 salas e 30 turmas). Para as escolas nas áreas rurais, na modalidade de escola de Educação do Campo, as referências foram: uma escola para os anos iniciais do Ensino Fundamental com 60 alunos (2 salas e 4 turmas); uma escola para os anos finais do Ensino Fundamental com 100 alunos (2 salas e 4 turmas). (BRASIL, 2010)

O documento sinaliza, também, que o valor do CAQi deverá ser atualizado à medida que a oferta de escolas em tempo integral seja ampliada, via políticas públicas educacionais.

Outro importante marco dessa discussão é o PNE 2014-2024, a Lei 13.005/2014, que, do mesmo modo, contribui para o descumprimento de preceitos fundamentais, ao dispor sobre a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos prescritos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado a partir dos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

Por sua vez, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em dezembro de 2014, conciliou como prazo o mês de maio de 2015, para que o CAQi fosse previsto nas leis orçamentárias municipais, estaduais, distrital e federal. Nesse encontro, aprovou-se, ainda, a criação de uma comissão de diálogo entre o Governo Federal e a sociedade civil, a fim de se construir a regulamentação do dispositivo (CAQi). Oportuno enfatizar que as metas projetadas no vigente PNE não se efetivaram em sua totalidade, pois a Meta 20, que abrange o CAQi deve ser implementado até 2016.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. [...]

Estratégias:

[...]

20.5. desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

20.6. no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado esteado nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ);

- 20.7. implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, desde o cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;
- 20.8. o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, respaldado em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC), e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;
- 20.9. regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;
- 20.10. caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQ e, posteriormente, do CAQ (BRASIL, PNE, 2014).

Segundo informações do Relatório Educação para Todos 2000/2015 (BRASIL, 2014), uma publicação em cooperação com a UNESCO, a educação, em termos mundiais, demonstra deficiência de financiamento; em outros termos: internacionalmente, o descumprimento de preceito fundamental é um agravo quando o tema é educação.

Ainda conforme o documento, o déficit anual encontra-se em US\$ 22 bilhões em valores a serem destinados à educação pré-primária de qualidade e à educação básica para todos até 2030.

Embora a Unesco recomende a definição de metas para o financiamento educacional, inclusive no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, não consta um escopo delineado nesse sentido.

Enfim, na contramão das necessidades globais, essa recusa em direcionar verbas suficiente para a educação, bem como a ausência de políticas públicas efetivas que assegurem uma educação de qualidade, infringem – direta e profundamente – os preceitos constitucionais, protelando, dramática, desafiadora e delituosamente, a efetivação de direitos educacionais.

CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, com o fito de analisar como o direito à educação vem sendo sobejamente galgado, os primeiros passos buscaram perscrutar particularidades legais presentes nas várias Constituições brasileiras. Desse processo, na efetivação do direito educacional, constatou-se que a dinâmica das mudanças ora prospera ora retroage, na proporção de resultados ainda bastante incipientes e, por vezes, tímidos, aquém da emergência que demanda uma questão de importância singular como esta.

No percurso das análises, evidenciou-se que, na história da educação, dada sua raiz característica de cunho social e assistencialista, tal característica irradiou-se, quando não sobressaiu, no decorrer do tempo e dos procedimentos.

A dicotomia irrompe quando, na LDB, expressa-se uma missão de completar a educação, que é dada pela família, referindo-se ao educar com os conteúdos sistemáticos que formarão para o mundo do trabalho; já, por sua vez, a família espera que a escola cuide e, se possível, transpasse tal currículo. Contudo, as mudanças modernas evocadas pelos textos infraconstitucionais, pelas diretrizes da educação nacional, pelo ECA, entre outros, apontam que os eixos Educar e Cuidar são indissociáveis, restando, pois, tão somente, organizar, fiscalizar e equacionar o direito educacional preconizado em tantos instrumentos legais.

Assim, abre-se um leque em meio aos princípios do Educar e Cuidar. Se por um lado, é imprescindível a existência de professores bem formados, preparados tecnicamente com os conteúdos necessários a serem repassados aos alunos, de outro o cuidado acolhe outros insumos que dependem de políticas públicas, como, por exemplo: alimentação, transporte, material escolar e infraestrutura.

A garantia desses direitos sociais, ou seja, direitos de segunda dimensão, requer a intervenção do Estado para a sua efetivação. Da mesma forma, não se pode ignorar que a manutenção desse direito está intimamente ligada ao princípio da dignidade humana; logo, o propósito da educação destaca-se por garantir o desenvolvimento individual, formando cidadãos aptos ao trabalho e ao exercício da cidadania.

Nas últimas décadas, em âmbito popular, em conjunto com a consciência social ao direito à educação e à escola, cresceu a consciência de que o tempo de escola na tradição

brasileira é demasiado curto. Com isso, num movimento fecundo, o direito à educação levou ao direito a mais educação e a mais tempo de escola, reivindicando, assim, respostas políticas ao avanço da consciência do direito a mais tempo de educação.

No acesso à educação integral, mediante a efetivação e a permanência do aluno na escola, observou-se que, no Brasil, as políticas públicas voltadas à educação têm muitos obstáculos a enfrentar, pois, conforme anotado há pouco, a consciência do direito à educação e à escola entre os setores populares expandiu-se, resultando em situações como aquela que se denota no ensino fundamental: a criança que, antes, era matriculada na escola com 7 anos, hoje ingressa com 6 anos, uma vez que tal modalidade de ensino passou a ser de 9 anos. Logo, a tendência é haver mais despesas do que aquelas outrora mencionadas.

O valor repassado pela União a Estados e Municípios, por dia letivo, para cada aluno, é aparelhado segundo a etapa e a modalidade de ensino. Exemplificando especificamente com o quesito alimentação, o custo por aluno apurado em Dracena/SP 2020¹², município cuja população é de 50 mil habitantes:

- Creches: R\$ 1,07;
- Pré-escola: R\$ 0,53
- Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64;
- Ensino Fundamental e médio: R\$ 0,36;
- Ensino integral: R\$ 1,07;
- Programa de fomento às escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00;
- Alunos que frequentam os centros de atendimento educacional especializado no contraturno: R\$ 0,53.

Em regra, na atualidade, um aluno custa aos cofres públicos menos de R\$ 3,00 (três reais) por dia, recuso, notoriamente, insuficiente para pagar alimentação, transporte, material escolar, formação de professores, dentre outros requisitos. As verbas federais são exíguas para todos os compromissos, sobrecarregando os municípios que necessitam investir recursos próprios. Muitos chegam a utilizar além dos 25,0% previstos com a educação; via de regra, o importe do FUNDEB também tem que ser complementado com recursos próprios.

¹² Dados extraídos do Portal do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). (Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/pls/simad/internet_fnede.liberacoes_result_pc>. Acesso em: 11 fev. 2020.)

Em sociedades democráticas, o ser humano nasce livre e é dono de sua própria história, estando apto a fazer uma transformação social por meio da educação, desde que haja mudança profunda em políticas públicas e, até mesmo, legislativa.

As políticas públicas são os instrumentos de concretização dos direitos sociais para a busca do equilíbrio social; impostas pelo poder público têm o objetivo de atingir o interesse da coletividade.

Para acompanhar e corrigir o descumprimento de preceitos fundamentais, a educação deveria estar no rol das garantias fundamentais, no art. 5º da Constituição Federal, com o intuito de se distanciar da conotação assistencialista arraigada em seu bojo, quando políticas públicas são deixadas para atendimento em segunda instância.

A fiscalização no cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação, no reajuste das verbas repassadas à União, aos Estados e Municípios, deveria ser mais rigorosa e transparente. Nesse ínterim, algumas conquistas no acompanhamento nas verbas já estão em andamento, como a parceria com o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Em suma, enquanto a administração pública não se mostrar eficiente na efetivação mínima do direito à educação, estará se omitindo de sua função precípua de estabelecer o bem comum e o equilíbrio social. O administrador público, seja da esfera federal, estadual ou municipal, tem que desempenhar suas atividades em observância à lei; caso contrário, a história tenderá a um franco retrocesso. Afinal, um povo sem educação não sabe exigir seus direitos e pouco distinguindo o sentido de se ter uma vida digna e humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. **Teoria geral dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1996.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. A temática da qualidade e a política educacional no Brasil. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 49, p. 449-467, 1995.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições Brasileiras: 1946**. Brasília-DF: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10. ed. Brasília: UNB, 1999.

BOTO, Carlota. A educação escolar como Direito Humano de três gerações: identidades e universalismos. In: **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 26, n. 92, p. 777-798, 2005.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Casa Civil. Disponível em: Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 de março de 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Brasília-DF: Casa Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 13 de março de 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Brasília-DF: Casa Civil. Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1960/9.pdf>>. Acesso em: 13 de março de 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Brasília-DF: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 13 de março de 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Brasília-DF: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 13 de março de 2019.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Brasília-DF: Casa Civil. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 13 de março de 2019.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Brasília-DF: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 13 de março de 2019.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação 2014-2024 [PNE]. Lei 13.005/2014**, de 25 de junho de 2014. Brasília: Ministério da Educação, 25 de junho de 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de Educação para Todos no Brasil, 2000-2015**. Ministério da Educação. Brasília: MEC, 2014.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB 08/2010**. Brasília: Ministério da Educação, 05 de maio de 2010. Disponível _____ em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 11 fev. 2020.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Brasília-DF, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. et al (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília-DF: IPEA, 2005.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da Educação**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2. tiragem. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CORTELLA, Mario Sergio. **A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos**. 15. ed. São Paulo, Cortez, 2016.

CRETELLA JR., José. **Curso de direito administrativo: de acordo com a Constituição de 5 de outubro de 1988**. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **A efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais e a Reserva do Possível**. Leituras Complementares de Direito Constitucional: Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. 3. ed. Salvador: Juspodivm, p. 349-395, 2008.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

DA SILVA, Sandoval Alves. **Direitos sociais**: leis orçamentárias como instrumento de implementação. Curitiba: Juruá, 2007.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 11. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2009.

JEDUCA (org.). **Financiamento da Educação Básica**: Guia de Cobertura. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2019.

FISCHMANN, Roseli. **Constituição brasileira, direitos humanos e educação**. In: Rev. Bras. Educ. [online], v. 14, n. 40, p. 156-167, 2009.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 49. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

GUARÁ, Isa Maria Ferreira da Rosa. É imprescindível educar integralmente. **Cadernos CENPEC**. São Paulo: CENPEC, 2006. p. 15-24.

GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

HERKENHOFF, João Batista. **Curso de direitos humanos**. v. 1. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

HUMENHUK, Hewerstton. O direito à saúde no Brasil e a teoria dos direitos fundamentais. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 227, 20 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4839>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, George Marmelstein. **Efetivação Judicial dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

_____. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 173, 26 dez. 2003.

MACHADO, Edinilson Donisete. Casos difíceis e a discricionariedade judicial: judicialização das políticas públicas? In: PADILHA, Norma Sueli; NAHAS, Thereza Christina; MACHADO, Edinilson Donisete (orgs.). **Gramática dos Direitos Fundamentais**: a Constituição de 1988 – 20 anos depois. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. **Decisão judicial sobre políticas públicas: limites institucionais democráticos e constitucionais**. 2006. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social. In: **Revista do Serviço Público**, v. 39, n. 4, 1982.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais**. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAIS, Rafael de Freitas. **Efetivação do direito à Educação nas políticas públicas para jovens e adultos no Estado de Minas Gerais**. 2007. Monografia (Conclusão de Curso) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2007.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. **Educação infantil**: fundamentos e métodos. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Stela Maris Lagos. A legislação e as políticas nacionais para a educação infantil: avanços, vazios e desvios. In: MACHADO, Maria Lúcia (org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. In: **Revista Brasileira de Educação**, n. 11, p. 61-74, 1999.

PAIVA, Vanilda; PAIVA, César. A questão da municipalização do ensino. In: **Em Aberto**, Brasília-DF, n. 29, jan./mar. 1986.

PAULO, Guilherme Barbon; MACHADO, Edinilson Donisete. O Direito Constitucional Pátrio: as implicações da utilização da teoria da reserva do possível. In: **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 13, n. 2, p. 14-38, ago. 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2004.

POLO, José Carlos. Autonomia de gestão financeira da escola. In: RODRIGUES, Maristela Marques; GIÁCIO, Mônica (orgs.). **Guia de consulta para o programa de apoio dos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III**. Brasília-DF: FUNDESCOLA/MEC, 2001, p. 280-293.

PONTES, Paula de Goes Brito. Efetividade do direito fundamental à educação: uma leitura à luz da constituição federal de 1988. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 28 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46526/efetividade-do-direito-fundamental-a-educacao-uma-leitura-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

RAPOSO, Gustavo de Resende. A educação na Constituição Federal de 1988. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 641, 10 abr. 2005. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, RDCI 54/28 (DTR\2006\743), jan./mar., 2005.

RAMOS, Elival da Silva. **A inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1994.

SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni; LEONARDO, Francisco Antonio Morilhe. Amor, Direitos Humanos e Constituição. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 113, p. 335-357, jul./dez. 2016.

_____; MACHADO, Edinilson Donisete. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): efetividade do direito fundamental à educação, por meio do papel docente para a formação de qualidade. In: NAHAS, Thereza Christina; GÊNOVA, Jairo José; SILVA, Nelson Finotti (orgs.). **ECA: Efetividade e Aplicação**. 1. ed. São Paulo: LTr, p. 44-53, 2012.

_____. Ensino jurídico: demandas contemporâneas. In: PADILHA, Norma Sueli; NAHAS, Thereza Christina; MACHADO, Edinilson Donisete (orgs.). **Gramática dos Direitos Fundamentais**: a Constituição de 1988 – 20 anos depois. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 191-206, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

TESHEINER, José Maria Rosa. Notas sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. In: **Revista Jurídica**, Porto Alegre, p. 17-21, mai./2001.

TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

VIEGAS, Karini da Silveira. **Relações Intergovernamentais na política educacional**: o caso da municipalização do ensino fundamental de Minas Gerais. 2003. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2003.

UNICEF. **Situação mundial da infância**: 2003. Brasília-DF: Escritório da Representação do UNICEF no Brasil; 2003.