

DIREITO À EDUCAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA BUSCA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

RIGHT TO EDUCATION: PUBLIC POLICY AND THE ROLE OF THE JUDICIARY IN SEARCH OF ITS IMPLEMENTATION

Adriana do Val Alves Taveira¹

RESUMO

O Direito à Educação consiste em norma constitucional indispensável à eficácia do mandamento fundamental do Estado Contemporâneo, o princípio da dignidade da pessoa humana, norma máxima que representa o núcleo essencial de cada um dos direitos fundamentais. O Tema proposto tem sido objeto, no Brasil e à nível mundial, de intensa elaboração doutrinária e de busca de maior densidade jurídica. O presente trabalho tem por finalidade buscar na doutrina, legislação e jurisprudência os fundamentos jurídicos do direito à educação, fundamentar sua importância para o alcance de outros Direitos Humanos, como o Princípio da Igualdade, da Liberdade, análise geral sobre as políticas públicas na área da educação e o controle do Judiciário na implementação desse mister. Através de um método indutivo e sistemático buscou-se definições e conclusões que, certamente, irão contribuir para o entendimento do tema e de que, hoje, a partir das novas interpretações sobre as normas constitucionais e da força normativa da Constituição, o Judiciário tem se mostrado mais apto e eficiente na busca pela implementação dos direitos sociais no plano concreto, colaborando para a concretização das propostas constitucionais.

PALAVRAS CHAVE

Constituição; Judiciário; Educação; Estado; Políticas.

ABSTRACT

The Right to Education is to constitutional rule indispensable to the effectiveness of the fundamental commandment of Contemporary State, the principle of human dignity, maximum standard that represents the core essence of each of the fundamental rights. The proposed theme has been the object, in Brazil and worldwide, of intense development of doctrinal and legal pursuit of greater density. This study aims to look at the doctrine, legislation and case law the legal basis of the right to education, support its importance for achieving other human rights, such as the Principle of Equality, Freedom, general analysis on public policy in the area of education and control of the judiciary in the implementation of this task. Through a systematic inductive method and sought to definitions and conclusions that certainly will contribute to the understanding of the topic and that, today, from new interpretations of constitutional norms and normative force of the Constitution, the judiciary has fitter and shown in the search for efficient implementation of social rights at the concrete level, contributing to the achievement of the constitutional proposals.

KEY-WORDS

Constitution; Judiciary; Education; State; Politics.

¹ TAVEIRA, Adriana do Val. Professora Associada da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. Doutora em Direito pela Universidade Estadual Paulista. Professora do Mestrado em Gestão Pública da UNIOESTE – *Campus* de Francisco Beltrão. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa em Direitos Humanos - GPDH. E-mail: adriana_val_taveira@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O Direito à Educação consiste em norma constitucional indispensável à eficácia do Princípio da dignidade da pessoa humana, norma máxima que representa o núcleo essencial de cada um dos direitos fundamentais. O Tema proposto tem sido objeto, no Brasil e à nível mundial, de intensa elaboração doutrinária e de busca de maior densidade jurídica.

O objetivo do presente trabalho, que versa sobre o Tema “Educação”, advém da crença de que através desse Direito, o homem possa alcançar seu papel de “cidadão” como indivíduo apto a exercer seus direitos e exigir dos atores sociais atitudes condizentes com os princípios éticos propostos pela Lei Maior do Estado brasileiro, colocando-se um pouco mais próximo de um “estado de evolução” como ser humano. Para tanto, buscou-se na doutrina, legislação e jurisprudência os fundamentos jurídicos do direito à educação, sua importância para o alcance de outros Direitos Fundamentais, como o Princípio da Igualdade e da Liberdade, fez-se uma análise geral sobre as políticas públicas na área da educação e breve pesquisa sobre o controle do Judiciário na implementação desse mister.

Através de um método indutivo e sistemático buscou-se definições e conclusões que, certamente, irão contribuir para o entendimento do tema e de que, hoje, a partir das novas interpretações sobre as normas constitucionais e da força normativa da Constituição, o Judiciário tem se mostrado mais apto e eficiente na busca pela implementação dos direitos sociais no plano concreto, colaborando para a concretização das propostas constitucionais.

Percebe-se que o assunto tem passado por grandes transformações, tanto no aspecto teórico, como no prático, inclusive, a Constituição Federal brasileira sofreu várias reformas que vêm possibilitando um tratamento com maior efetividade às questões educacionais, conforme será demonstrado nesse trabalho.

A educação é um Direito fundamental assegurado pela Constituição Federal brasileira indispensável à conquista de uma série de outros Direitos Humanos como a Dignidade da Pessoa Humana, o Direito Fundamental da Isonomia e para o cumprimento do tão aclamado exercício da cidadania.

1 DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

A Educação é um direito humano universal institucionalizado pela Constituição Federal brasileira como um direito social, cuja prestação requer políticas públicas bem formuladas, oportunamente implementadas e monitoradas pontualmente.

O reconhecimento dos Direitos Sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver no que concerne à prática, uma vez que, nestes casos, o Estado deve intervir, ativamente, devendo haver uma organização do serviço do Estado. As exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico. Além de que, são precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências imprevisíveis.

A educação é capaz de despertar no ser humano um espírito crítico em relação aos seus atos e em relação aos fatores que o rodeiam, ajuda o cidadão a inserir-se no contexto social, pois o capacita para o exercício profissional, torna-o mais apto a uma participação política e contribui com a construção de valores imprescindíveis à evolução social.

É evidente que, o maior desafio em relação à Educação consiste na efetivação desse direito. Tem-se discutido muito, em vários setores da sociedade, a questão das políticas públicas de implementação do direito à educação.

O Direito, através de seu poder coercitivo, tem muito a contribuir com a educação, possui instrumentos legítimos e capazes de provocar mudanças sólidas e pacíficas necessárias à implementação desse mister, seja através da elaboração de leis tecnicamente mais adequadas, seja através dos meios democráticos de participação popular para a construção de novas idéias.

Em 2005, “o ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, afirmou na sessão inaugural da Cúpula Ibero-Americana, em Salamanca (Espanha), que *erradicar a pobreza exige combater a corrupção, promover a transparência e a boa governança*” (ANNAN *apud* Gomes, 2007).

A educação é um dos mais fortes instrumentos no combate ao enfadonho “quadro mundial” que ainda nos mostra pobreza, exclusão, violência e desigualdade social, em pleno século XXI.

1.1 EDUCAÇÃO E PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Gomes (2009, p. 44) faz um paralelo entre Educação e o princípio da dignidade da pessoa humana, enquanto Direito Humano, e afirma que “a educação tem a missão de

conscientizar os seres humanos sobre direitos e apontar caminhos que permitam a efetivação da igualdade, liberdade, justiça e paz social para o exercício de uma vida digna”.

O sistema capitalista e o neo-liberal não têm impulsionado a sociedade contemporânea a um desenvolvimento que preze pelos direitos humanos fundamentais, ainda que previstos formalmente em grande parte das Constituições dos Estados e nas Convenções Internacionais. A realidade desses dias faz reacender no seio da sociedade o desejo de busca pelos valores da igualdade de oportunidades e dignidade da pessoa humana, valores imprescindíveis ao exercício da cidadania e à efetivação dos direitos sociais como trabalho, educação, saúde, proteção à infância, à maternidade, etc.

A efetividade do direito humano à educação de qualidade e para todos é o caminho para promover o valor da dignidade da pessoa humana e garantir maior igualdade, liberdade, justiça e paz social, pois a educação permeia os campos da ética, da cultura, da filosofia, da religião, da sociologia e do direito na transmissão de valores humanos. (...) Deve ser assumida como prioridade universal, (...) de modo a habilitar o cidadão a exercer seus direitos humanos universais e usufruir melhores condições de vida digna (GOMES, 2007, p. 51).

Tanto isso é verdade que, em pesquisa financiada pelo IPEA (1998), demonstrou-se que uma das grandes dificuldades em se avaliar os impactos de investimentos em educação advém do fato de que “estes não apenas influenciam as condições de vida daqueles que se educam (efeitos privados da educação), mas, também, geram uma série de externalidades sobre o bem-estar daqueles que os rodeiam”. Do ponto de vista privado, a educação tende a elevar os salários, a aumentar a expectativa de vida em razão dos recursos familiares que passam a existir, e a reduzir o tamanho da família, com o declínio no número de filhos e aumento na qualidade de vida destes reduzindo, portanto, o grau de pobreza futuro. Entretanto, acredita-se que as externalidades geradas pela educação podem, em geral, superar em grande medida os seus efeitos privados. “A magnitude dos efeitos externos da educação é, contudo, bem pouco conhecida e difícil de estimar” (IPEA, 1998, p.03).

Deve-se destacar que, um dos resultados do baixo nível de educação é a desigualdade social que, por sua vez, afeta diretamente a efetividade dos direitos humanos, a busca pelo princípio da dignidade da pessoa humana e impede o crescimento pessoal do indivíduo, enquanto ser humano e enquanto membro da sociedade.

A globalização econômica e o neoliberalismo contribuem com o índice de desigualdade social e acentuam a crise de efetividade dos direitos fundamentais, favorecendo o processo de exclusão social. Lesbaupin (*apud* GOMES, 2007, p. 61) defende a tese de que

Nos últimos 30 anos, desde a instalação do regime militar (1964), houve um processo de crescimento da desigualdade social no Brasil que foi acentuado na última década (90), em razão da redução sistemática de postos de trabalho sem oportunidade de colocação no mercado (...) esse processo de exclusão vem sendo

produzido pelos novos processos produtivos (*fordismo que cede lugar ao toyotismo*) em associação com as políticas neoliberais, desde 1990. (*itálico acrescentado neste trabalho*)

A educação, como já mencionado, é fator preponderante no combate à desigualdade social. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - revelam alto índice de desigualdade social no Brasil e destacam a importância de serem adotadas políticas de intervenção que possam estar reestruturando essa realidade brasileira:

O padrão de crescimento econômico brasileiro destaca-se por registrar movimentos distintos em termos de integração dos municípios à formação do Produto Interno Bruto desde 1920. Atualmente, poucos municípios do País respondem pela maior parte do PIB, enquanto no passado havia menor concentração/desigualdade geográfica. Desde a década de 1970, todavia, o País registra certo congelamento no grau de concentração/desigualdade dos PIBs municipais. As políticas públicas de desconcentração produtiva e descentralização dos gastos e investimentos públicos mostram-se fundamentais, embora insuficientes sem o desenvolvimento de uma política nacional de desenvolvimento regional e local (...) (IPEA, 2010).

“A desigualdade social, a pobreza e a exclusão são fenômenos sociais que precisam ser combatidos, contudo, estudos feitos por países desenvolvidos indicam que a educação, por si só, não basta para reduzir a pobreza” (GOMES, 2007, p. 66). A implantação exclusiva de Política Educacional setorial não se apresenta eficiente no combate deste fenômeno, conforme grande parte de estudiosos afirmam, é fundamental que se implante, paralelamente, políticas de redistribuição de rendas.

Em 2006, o IPEA e outras instituições nacionais e internacionais se reuniram a fim de elaborar estudo sobre “Desigualdade de renda no Brasil”, após análises, os estudiosos concluíram, segundo consta da Revista Desafios do Desenvolvimento (*apud* GOMES, 2007, p. 66 e ss.):

É preciso **investir em três eixos** para garantir que a queda na desigualdade verificada entre 2001 e 2004 tenha seqüência. O primeiro é **a educação de qualidade para todos**. O segundo é o crescimento econômico, que resulta em dinamismo no setor produtivo. O terceiro, a ser mantido pelo menos enquanto os dois primeiros não surtem efeitos, é o aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda, que apóiam e dão esperança aos mais necessitados (nosso grifo).

Em relação aos programas de redistribuição de renda, o Governo Federal brasileiro mantém o Bolsa Família, que abarca outros como Auxílio Gás, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação etc, e o Benefício de Prestação Continuada. Segundo Aguiar (2002), o programa Bolsa Escola tem efeito imediato sobre problemas como evasão escolar, subnutrição infantil (em função da merenda escolar), trabalho infantil e valorização pessoal da criança e adolescente (auto-estima e perspectiva de futuro).

2 DIREITO À EDUCAÇÃO – PREVISÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe extensa enumeração dos direitos sociais nos artigos 6º e 7º, incluindo-os na seção intitulada “Direitos Fundamentais” e mais adiante, no Título VIII, na “Ordem Social”.

Quanto à educação, a Constituição Federal proclama que é um Direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser provida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. É competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV da CF).

O sistema de ensino é conferido à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em regime de colaboração (art. 211, caput, CF). “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 de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art.211, par. 1º, CF).

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

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

A Emenda Constitucional nº 53/2006 trouxe-nos uma série de inovações na área da educação. Vejamos algumas alterações que estão relacionadas com o tema deste trabalho:

- criou o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que veio a substituir o antigo FUNDEF. O FUNDEB terá vigência até 2.020 e atenderá grande número de alunos da educação básica, contemplando creche, educação infantil, ensino fundamental e médio, educação especial e educação de jovens e adultos. Em 20 de junho de 2007 foi sancionada a Lei Nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Deve o FUNDEB, no âmbito de cada Estado e Distrito Federal, assegurar a distribuição de recursos e de responsabilidade na educação entre o Distrito Federal, Estados e seus municípios, conforme disposto no artigo 212 da CF.

A Constituição Federal, em seu artigo 214, estabelece que ao Poder Público cabe articular ações visando o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e, principalmente, à erradicação do analfabetismo, à universalidade do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho e à formação humanística, científica e tecnológica do país.

Se até alguns anos atrás, esse dispositivo constitucional era considerado uma norma programática, com a finalidade de apontar o “norte” dos planos governamentais, hoje não é mais interpretada dessa forma; os tribunais e a doutrina nacional e estrangeira não admitem mais a ideia de uma norma de “programas” em uma lei de porte político como a Constituição de um Estado. Inclusive já se tem exemplo de ações movidas pelo Ministério Público exigindo posturas do Poder Público no sentido implementar políticas públicas mais condizentes com as necessidades sociais e com as proposições do constituinte.

O STJ entendeu pela possibilidade de exame da oportunidade e conveniência na escolha das prioridades orçamentárias, com determinação para que sejam incluídas verbas com destinação específica no próximo orçamento; Veja:

(...)

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas (...)" (STJ, REsp 493811 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ 15.03.04, g. n.).

Esse julgado está de acordo com a recente forma de interpretação incidente sobre os princípios constitucionais acima apontados. Porém há decisões em sentido contrário, conforme julgado do STJ, *REsp* 208893/PR (BRASIL, 2004), assunto que será abordado no item 4, a seguir.

Conforme foi analisado no item anterior, a educação é um instrumento eficaz no combate à questão da desigualdade social e em razão da importância do tema, muitos autores vêm debatendo o assunto e apontando soluções através do Direito Constitucional, do Direito Financeiro e Orçamentário.

Em função de toda a crise fiscal e do contingente de recursos públicos, deve-se apontar a necessidade de se buscar medidas eficientes e eficazes no gasto com a educação (UNESCO, 2002), a fim de que sejam atingidos resultados positivos, em menor tempo, e sem gastos desnecessários dos recursos públicos, buscando sempre a sustentabilidade das reformas educacionais.

No sistema nacional, a Constituição Federal determina, em seu art. 212, com caráter de obrigatoriedade um mínimo da receita que necessariamente deve ser aplicada na educação, afirmando que a União aplique anualmente, nunca menos que 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

A previsão na Lei Maior do financiamento da educação foi considerada um grande passo no sistema nacional, acentuando-se o fato de terem sido elevados à condição de princípios constitucionais sensíveis, por força dos dispositivos 34 e 35 da Constituição Federal brasileira, o que significa que sua inobservância pode gerar intervenção federal ou estadual.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO À EDUCAÇÃO

As políticas públicas podem ser analisadas a partir de vários referenciais teóricos, como marxismo, elitismo, pluralismo, etc, e à partir de vários atores políticos, como: o Estado, gestores públicos, sociedade civil organizada, cidadão comum e outros.

Política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade, apesar de possuírem interesses divergentes, tomam decisões que acabam por condicionar toda a sociedade, levando a uma política comum.

A sociedade contemporânea caracteriza-se pela diversidade social e de identidades, com expectativas diferentes sobre a vida e sobretudo com instrumentos peculiares para se alcançar essas expectativas. Sabe-se também que há duas formas de solução desses conflitos, ou seja, pela força (coerção) ou pela ação política.

Uma de suas características principais é que políticas públicas constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público (RODRIGUES, 2010, p. 14).

Em relação aos atores políticos, é muito coerente a colocação de Rodrigues (2010, p. 25 e ss.):

para que essas ações surtam efeito positivo – ou seja, para que as políticas transformem uma sociedade (diversificada e complexa) de forma pacífica – é preciso que os atores políticos demonstrem capacidade não só para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, mas também para interagir e negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo.

No Brasil, através da Lei nº 9.394/96 foram estabelecidas as diretrizes e bases da educação nacional, essa Lei tornou-se a expressão, em nível infraconstitucional, do princípio democrático-participativo, trouxe os contornos do direito de participação que os artigos 205 e 206 da Constituição abordaram. Em seu artigo 14, é previsto a necessidade de uma direção democrática no ensino público fundamental. O inciso I prevê a participação de profissionais da educação na elaboração de projetos pedagógicos das escolas, já o inciso II trata da participação da comunidade escolar ou local em conselhos escolares. São formas políticas de promover a interação escola, família e sociedade em busca da educação do menor.

O início da educação começa pela instituição familiar, qualquer projeto educacional que vislumbre algum resultado começa pela família. Chalita (*apud* COSTA, 1998) expõe que “a preparação para a vida, a formação da pessoa, a construção do ser são responsabilidades da família”. O núcleo familiar tem um papel preponderante sobre a formação emocional, intelectual, social e espiritual da criança e do jovem. O Estado deve dar o suporte necessário para que a família exerça essa função.

As obrigações da família em relação à criança e ao adolescente está disposta na Lei que estabelece uma política de proteção e amparo às pessoas que ainda se apresentam em formação física, intelectual e socialmente, ou seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - artigo 19. À nível nacional tomou-se um grande passo para realmente efetivar a idéia incorporada pelo artigo 227, da Constituição Federal, que preceitua os deveres da família, da sociedade e do Estado para com a criança e o adolescente, com absoluta prioridade do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação etc.

A Lei 9.394/96, em seu artigo 1º, diz que “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

Para elucidar a necessidade participativa observemos um dos organismos ligados ao Estado falar sobre a importância da participação da comunidade na gestão escolar:

Para atuação direta no micro-sistema, é preciso reordenar os papéis dos agentes sociais que estão em jogo - convocação de pais e comunidades para participar nos assuntos escolares -, para tanto, será dado apoio a participação na gestão das escolas através da ênfase crescente no marco regulador da educação, essa forma facilita a inovação (...), os consumidores (pais e alunos) elegem os provedores (escolas e instituições) tomando um papel mais ativo e exigente (...)” (BANCO MUNDIAL, *apud* TOMMASI, 2003, p. 195 e ss.).

O Banco Mundial tem investido no setor educacional nos países em desenvolvimento. Considera a educação como instrumento fundamental para promover o crescimento

econômico e a redução da pobreza. Na última década, vem sendo implementados projetos com financiamento do Bando Mundial em nove Estados do Nordeste, São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Espírito Santo, em valor estimado de mais de 1 bilhão de dólares (TOMMASI, p. 195, 2003). Esses projetos possuem grande relevância, pois permitem uma reflexão crítica proporcionando debates com os atores da sociedade civil, potencializando a capacidade de intervenção e controle sobre as políticas públicas educacionais, formulando propostas. E de fato, a participação e mobilização por parte da população de caráter democrático têm causado resultados, conforme alguns dados demonstram, pois em 1970 apenas 34,4 % das crianças brasileiras estavam matriculadas em escolas; e apenas 49% delas chegavam à segunda série, em 1993, 88,6% das crianças de 7 a 14 anos estavam matriculadas em escolas; e segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílio (PNAD) de 2003, o Brasil universalizou o ensino fundamental, chegando a ter 97,2% das crianças daquela faixa etária freqüentando escolas. (VIRIATO; CÊA, 2008, p.111).

O intuito do Banco Mundial é destacar a eficiência nos gastos públicos e nos setores sociais, e ampliar as prestações de serviços aos mais pobres. Os empréstimos incrementados ultimamente deram prioridade à educação primária. (HADDAD, 2003).

Existem também alguns programas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, que busca igualar a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, por parte de Estado e Municípios, acentuando o processo de municipalização da educação, Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE, conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola que envia recursos para as escolas através da APM.

O Programa Bolsa-Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004 destina-se à transferência de renda direta às famílias em situação de pobreza extrema. Ao serem incluídas no programa, as famílias assumem o compromisso de matricular e garantir a permanência das crianças e jovens na escola. Essa contrapartida é um importante instrumento de inclusão social. De acordo com informações do Ministério da Educação² (2011):

Cabe ao Ministério da Educação (MEC) o acompanhamento da freqüência escolar desses alunos com base nas regras definidas pela Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 18/11/2004. O objetivo é combater a evasão e estimular a progressão escolar pelo acompanhamento individual das razões da baixa freqüência

²Dados colhidos no Portal Eletrônico do Ministério da Educação.
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=123.

do educando ou abandono da escola. Esse monitoramento permite diagnosticar o que está dificultando a vida escolar do aluno. Com base nesses dados, o Poder Público deve definir ações para estimular a permanência e o sucesso escolar dos beneficiários. Em 2007, os municípios reafirmaram seu compromisso com o acompanhamento da condicionalidade em educação e envio dos registros da frequência escolar regularmente ao MEC, por meio do Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação”.

Esse programa tem sido considerado eficaz em seus objetivos de manutenção da criança na escola e no auxílio de distribuição de renda, visto que faz parte de um programa maior que busca equacionar a questão da desigualdade social.

O FUNDESCOLA, Fundo de Fortalecimento da Escola, é financiado com recursos do governo federal e de empréstimos do Banco Mundial, é um programa do Ministério da Educação cujo objetivo principal é promover ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental. Desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação, pretende ampliar a permanência de crianças nas escolas públicas nas regiões Norte e Nordeste e Centro-oeste. O programa também pretende aumentar o desempenho dos Sistemas de ensino público, a capacidade técnica das secretarias de Educação e participação Social.

3.1 BREVE COMENTÁRIO SOBRE PONTUAIS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO DIREITO ESTRANGEIRO

Em vários países asiáticos experiências políticas de investimentos maciços na educação demonstraram grandes e bons resultados. O Japão é um exemplo diferenciado, devido ao permanente investimento em educação pública e de qualidade para todos, resultando em um capital humano apto a um surto de desenvolvimento econômico e social, que ocorreu de meados do século XX em diante. As fortes experiências de investimento na educação como pressuposto de desenvolvimento, erradicação da pobreza e desigualdade social em uma sociedade, evidencia a importância de serem adotadas políticas eficazes na busca pela educação, igualdade de oportunidades, desenvolvimento e equalização da pobreza.

Em pesquisa realizada pelo IPEA, demonstra-se, em tabela comparativa, que os diferentes índices de investimentos em Educação – Brasil; Coréia do Sul – levam a resultados sociais e econômicos diversos e proporcionais ao índice de investimentos nos países apontados: a tabela aponta o dobro de investimentos na Educação na Coréia do Sul e conseqüente aumento da taxa média anual de crescimento da renda per capita, aumento da taxa média anual de crescimento do salário industrial e aumento da taxa média anual de

crescimento das exportações. Por outro lado, no Brasil, com um investimento em percentual abaixo de 50%, em comparação àquele país, restou em menor taxa de renda per capita, de salário industrial e exportações, em contrapartida, houve maior crescimento populacional, com menor índice de renda per capita e maior taxa de mortalidade infantil em comparação à Coreia do Sul (IPEA, 1998, p 5).

Coreia do Sul e o Brasil já foram países bastante parecidos. Em 1960 (...) índices socioeconômicos calamitosos e com taxas de analfabetismo que beiravam os 35%. Hoje, passados quarenta anos, um abismo separa as duas nações. A Coreia exibe uma economia fervilhante, capaz de triplicar de tamanho a cada década. Sua renda per capita cresceu dezenove vezes desde os anos 60, e a sociedade atingiu um patamar de bem-estar invejável. Os coreanos praticamente erradicaram o analfabetismo e colocaram 82% dos jovens na universidade. Já o Brasil mantém 13% de sua população na escuridão do analfabetismo e tem apenas 18% dos estudantes na faculdade. Sua renda per capita é hoje menos da metade da coreana. (Weinberg, 2005).

Continuando, Weinberg (2005) cita sete itens que deveriam ser adotados pelo Brasil, a partir da experiência da Coreia do Sul:

1. Concentrar os recursos públicos no ensino fundamental (...)
2. Premiar os melhores alunos com bolsas e aulas extras para que desenvolvam seu talento
3. Racionalizar os recursos para dar melhores salários aos professores
4. Investir em pólos universitários voltados para a área tecnológica
5. Atrair o dinheiro das empresas para a universidade, produzindo pesquisa afinada com as demandas do mercado
6. Estudar mais. Os brasileiros dedicam cinco horas por dia aos estudos, menos da metade do tempo dos coreanos
7. Incentivar os pais a se tornarem assíduos participantes nos estudos dos filhos.

Em relação à Espanha, nas décadas de 1960 e 1970, o país aspirava intensamente ingressar na antiga Comunidade Européia e deixar de ser um país periférico europeu.

O índice de analfabetismo atingia 11% da população total, em 1975, enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) do país ocupava a nona colocação no *ranking* mundial. Essas eram as tarefas mais importantes que os governantes tinham pela frente: partir de um modelo político, econômico, social e cultural muito atrasado, apesar da “modernização” da ditadura durante os últimos anos de sua existência, e chegar ao estágio de desenvolvimento dos países europeus (RUIZ, 2009).

De todos os níveis indicados na Lei Geral da Educação, de 1970, a educação pré-escolar tem sido, sem dúvida, a mais desprezada e a mais necessitada de atenção imediata. Superada aquela concepção pedagógica tradicional, que indicava os seis anos como a idade mais propícia para iniciar o processo de aprendizagem, a tendência atual tem imposto, de fato, a escolarização da criança mais cedo, como consequência de fatores sociológicos novos: a urbanização crescente, a incorporação da mulher casada ao mercado de trabalho e o aparecimento da família nuclear e monoparental. Além disso, a pedagogia atual insiste em que

só a educação pré-escolar pode compensar as desigualdades culturais de origem familiar, intimamente ligada ao nível de renda.

Durante o período de transição da ditadura para a democracia, foram realizados no país os Pactos de Moncloa. Os Pactos nasceram da necessidade de uma transformação integral para o desenvolvimento de um país em crise.

Esses pactos são de notável importância porque assinalam o começo de uma política de acordo social entre o governo, o sindicato empresarial e os sindicatos de trabalhadores (...) Uma das finalidades principais dos Pactos de Moncloa foi a implementação de uma política de contenção salarial. **A oposição solicitou, em troca, uma série de contrapartidas sociais que, em relação à educação, centraram-se fundamentalmente nas seguintes: programa especial de criação de escolas públicas; elaboração do estatuto das escolas privadas, subvencionadas pelo governo; aprovação do estatuto do professor; melhoria da qualidade do sistema educacional e incorporação das línguas nacionais no currículo.** De fato o ensino público foi beneficiado com investimentos no valor de 40 bilhões de pesetas, entre 1977 e 1979, o que significou praticamente duplicar os orçamentos de investimento durante esses Três anos (PUELLES, 1967, p. 397)

Talvez o problema da qualidade do ensino tenha sido o mais importante para a Espanha no novo milênio. Até 1974, a administração educacional se viu sobrecarregada pelo problema da escolarização em nível obrigatório da educação geral básica. Resolvida a escolarização e atacado o déficit funcional pelos Pactos de Moncloa, a qualidade do ensino apareceu como um objetivo prioritário.

4 DECISÕES JUDICIAIS RELATIVAS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou em favor da intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas quando estiver em jogo valores consagrados na Lei Fundamental, como o são os da dignidade da pessoa humana, da saúde, da liberdade, educação e outros, abordagens que podem ser conferidas em vários julgados como: Apelação Cível, Segunda Câmara Cível – Regime de exceção, nº 70019346154, Apelado: Município de Canoas/RS (BRASIL, 2007); Ação Direta de Preceito Fundamental – ADPF 45 MC / DF - DISTRITO FEDERAL – julgamento: 29/04/2004, **Relator(a):**Min. CELSO DE MELLO (BRASIL, 2004); STJ - RE nº 1.185.474, Relator: Min. Humberto Martins, Recorrente: Município de Criciúma/SC (BRASIL, 2009).

A sociedade contemporânea não se coaduna mais com interpretações “românticas”, denominadas “normas programáticas” traduzidas como promessas constitucionais

inconsequentes, sem repercussões na vida concreta dos cidadãos, fraudando justas expectativas nelas depositada pela coletividade. O cumprimento eficiente de normas de conteúdo fundamental devem ser executadas pelo Poder Executivo e sua implementação deve ser controlada pelo Poder Judiciário, conforme manifestou o STF na ADPF 45 MC / DF - DISTRITO FEDERAL – julgamento: 29/04/2004, **Relator(a)**:Min. CELSO DE MELLO, a seguir:

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental." (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbênciaTal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

A realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Não é por outro motivo que se afirma que a Teoria Alemã da ‘Reserva do Possível’ não é oponível à realização do mínimo existencial, considera-se também que o conteúdo daquilo que é mínimo existencial abrange também as condições socioculturais que assegurem ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social, em outras palavras, a educação. Nesse sentido, veja o julgado (BRASIL, 2009) abaixo exposto:

Eis a razão pela qual o art. 227, CF e o art. 4º da Lei 8.096/90 dispõem que a educação deve ser tratada pelo Estado com absoluta prioridade (...) é preciso fazer uma ressalva no sentido de que mesmo com a alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial persista a carência orçamentária para atender a todas as demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escola de atividades não prioritárias, mas sim da real insuficiência orçamentária. Em situações limítrofes como essa, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nos planos governamentais, pois estes, dentro do que é possível, estão de acordo com a Constituição, não havendo omissão injustificável. Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente de cunho social (STJ - RE nº 1.185.474, Relator: Min. Humberto Martins, Recorrente: Município de Criciúma/SC).

Cabe acrescentar que, esse processo de escacez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha do Poder Público. Quando não há recursos para prover a todas as

necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outras não contempladas, nessas situações, deve ser considerado, pelo administrador consciente dos Direitos Humanos, que, por exemplo, gastos com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade.

CONCLUSÃO

As políticas públicas podem ser eficiente na aplicação do direito à Educação, desde que bem formuladas, implementadas, monitoradas e avaliadas, podendo chegar a resultados positivos, sendo imprescindível o comprometimento dos atores responsáveis por sua aplicação.

Estado, governo, sociedade e família devem ter uma clara noção sobre o importante papel que desempenham nas ações estratégicas para atingir os fins a que se propõem. Não basta haver mais destinação de recursos para a educação, deve sim haver maior esclarecimento, por parte das autoridades à comunidade, deve-se criar mecanismos para que a população participe das decisões, fiscalizando e intervindo nas políticas públicas, para que seja feita de forma transparente e a partir da audiência dos maiores interessados.

Infelizmente, o que ainda se percebe em nosso sistema é que o próprio Estado não se apresenta democrático, tomando decisões em gabinetes e vedando a participação popular em situações importantes, apesar de existirem canais que auxiliem as entidades populares a manifestar proposições estratégicas para o alcance de interesses comuns.

Houve, nas últimas décadas, várias inovações jurídico-sociais em termos de políticas públicas educacionais no sistema nacional, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a previsão democrática de gestão da educação, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases, investimentos com apoio do Banco Mundial, conforme mencionado, implementações de algumas políticas de redistribuição de renda, como no caso da Bolsa Família, mas se torna imprescindível a continuidade de buscas de políticas estratégicas nesta área, a fim de que se possa, em longo prazo, alcançar um nível ótimo em termos educacionais.

Através da análise de algumas experiências em sistemas estrangeiros, percebeu-se que o sistema nacional vem se inspirando, com certa frequência, no Direito Espanhol, cujo sistema político também passou por um período de ditadura, mas que após o período de

adaptação ao retorno da Democracia, vem investindo em políticas públicas de educação. As mudanças que ocorreram, no Brasil, após o regime ditatorial, de fato foram influenciadas por reformas ocorridas na Espanha nas décadas de 80 e 90. Já no início de 2000, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), dentre outros meios de comunicação destacaram o êxito que a educação espanhola obteve, fazendo com que o Brasil também fizesse reformas em suas Políticas Públicas.

Em vários tópicos deste trabalho ficou demonstrado que, a partir de implementações de políticas educacionais para todos e de maneira constante, alguns países conseguiram romper o vicioso ciclo da desigualdade social e alcançaram níveis satisfatórios de desenvolvimento, eis aí quiçá a solução para o grande sonho brasileiro: o alcance de uma ‘Nação desenvolvida’, com todas as implicações que a expressão merece.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Marcelo. *Bolsa Escola: educação para enfrentar a pobreza*. Brasília: Unesco, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *In: THEMIS - Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará*. V. 4, n.2, p.1- 431, jul/dez, 2006. Disponível em: http://www2.tjce.jus.br:8080/esmec/wp-content/uploads/2008/10/themis_v4_n_2.pdf
Acesso: 03 mar 2012.

BECK, Ulrich. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 1997.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp* 493811/SP, Segunda Turma, Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo, Recorrido: Município de Santos, Rel. Min. Eliana Calmon, Brasília, DJ 15.03.04.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp* 208893/PR; Segunda Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, Partes: MP contra Município de Cambará-PR, Brasília, DJ 22.03.04. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/jurisprudencia/exibir/378782/STJ-REsp-208893-PR-RECURSO-ESPECIAL-1999-0026216-6>. Acesso: 14.03.2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp*. 1.185.474 – SC, Segunda Turma, Recorrente: Município de Criciúma/SC, Recorrido: MP/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Brasília, DJ 10.12.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF* n. 45 MC/DF, Argte.(s): Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Argdo.(a/s): Presidente da República, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 04/05/2004.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação Cível* n° 70019346154, Segunda Câmara Cível – Regime de exceção, Apelante: Célio Romeu dos Santos e outro, Apelado: Município de Canoas/RS, Porto Alegre, 2007.

BUTGENBACH, André. *Théorie Générale des modes de gestion de service publique en Belgique*. Bruxellas: Maison Ferdinand Larcier, 1952.

BOBBIO, Norberto *et all*. *Dicionário de Política*. Brasília: Unb, 1998.

_____. *A era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CANOTILHO, Joaquim Gomes. *Jornal do Advogado: Entrevista*. São Paulo: OESP Gráfica. Ano XXXIV, julho, 2008, p.12.

_____. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7.^a ed. Lisboa: Almedina, 2010.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Infância, juventude e política social no Brasil*. São Paulo: Columbus Cultural, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 4^a ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIGUEIREDO, Mariana F. *Direito fundamental à saúde: parâmetros para sua eficácia e efetividade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

GOMES, Maria Tereza Uille. *Direito humano à educação e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2009.

HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 2003.

HABERLE, Peter. **Teoría de la consritución como ciência de la cultura**. Trad. Emílio Mikunda. Madri: Tecnos, 2000.

IBÁÑEZ, A. R. *As políticas de educação básica na Espanha democrática. Comentários a respeito da educação básica brasileira*. Conselho de Educação da Embaixada da Espanha no Brasil, MEC – Espanha, Brasília, 2007.

IPEA. *Investimentos em Educação e Desenvolvimento Econômico*. In: Texto para Discussão Nº 525. BARROS, Ricardo Paes de; e MENDONÇA, Rosane. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em: http://ipea.gov.br/pub/td/1997/td_0525.pdf

_____. *Comunicado 60*, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/100812_comunicadoipea60.pdf

KRELL, Àndreas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os caminhos de um Direito Constitucional Comparado*. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 52.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista.1848*. Edição eletrônica. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo representativo*. Trad. Manuel I. de Lacerda Santos Jr. Brasília: Unb, 1981.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa de Desenvolvimento das Escolas – PDE*. 2011. Disponível no site: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=290&id=12696&option=com_content&view=article

NISKIER, Arnaldo. LDB nº 9.394/96 - *A Nova Lei da Educação: uma visão Crítica*. Rio de Janeiro: Ed. Consultor, 3. ed., 1996.

PUELLES, M. de B. *Educación e ideología en la España contemporánea*. España: Tecnos, 1967.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. 02.04.1976. In: www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUIZ, Antonio Ibáñez. *Sugestões para melhorar a educação básica : estudo comparativo entre a Espanha e o Brasil / Antonio Ibáñez Ruiz*. -- São Paulo : Moderna, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SCHMITTER, Phillippe. *Reflexões sobre o conceito de política*. In: Curso de Introdução à Ciência Política. V. I. Brasília: Unb, 1984.

TOMMASI, Livia de (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2003.

TORRES, Carlos Alberto. *Educação e democracia*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.). *Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 69-86.

UNESCO. *Equidade e financiamento da educação na América Latina*. Brasília: Unesco, 2002. Disponível em: unesco.unesco.org/imagens/0012/001271/12748por.pdf

WEINBERG, Mônica. *7 Lições da Coréia para o Brasil*. In: *Veja on line*. São Paulo, 16 de fevereiro de 2005, edição 1892. Disponível em: http://veja.abril.com.br/160205/p_060.html

VIANNA, Claudia Pereira, *O Gênero nas Políticas Públicas de Educação no Brasil: 1988 – 2002*, disponível no site: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n121/a05n121.pdf>, acessado em 06/12/2011

VIRIATO, Edaguimar S; CÊA, Geórgia S. *Implicações da perspectiva gerencial aplicada à organização e à gestão escolar*. Org.: FIGUEIREDO, Irene M. e outros. Curitiba: Fundação Araucária, 2008.

