

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Maria Cristina Gomes da Silva D'ornellas, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis:
CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-361-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.
I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2017 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O Conselho Nacional das Pós-Graduações em Direito tem consolidado, nestes vinte e cinco anos, a posição como referência nacional para a realização de eventos científicos jurídicos de alto nível, além de vir construindo, mais recentemente, também um protagonismo no processo de internacionalização da pós-graduação em direito brasileira, ao promover a sua integração com a sociedade científica mundial por intermédio da cooperação com universidades de diversos países para a organização de eventos conjuntos.

De 07 a 10 de dezembro de 2016, o Conpedi prosseguiu em seu mister ao organizar o XXV Congresso Nacional - Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito, em cooperação com o Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), em iniciativa que reuniu mais de dois mil participantes na capital paranaense, distribuídos por um fórum, vinte e nove Painéis Temáticos e noventa e sete Grupos de Trabalho, estes últimos destinados à apresentação de produções científicas escritas previamente selecionadas pelo processo de avaliação do chamando "duplo cego" (double blind review), o que assegura a qualidade dos textos pelo grau de isenção no processo seletivo. Coube a nós, Maria Cristina D'Ornellas (UNIRITTER) e Rogério Luiz Nery da Silva (UNOESC), como professores-doutores de programas de pós-graduação, atuantes na pesquisa científica em direito, o honroso convite de assumir a coordenação do Grupo de Trabalho 87 - Direitos Sociais e Políticas Públicas III para fins de conjugarmos os esforços na condução dos trabalhos do referido grupo, ali incluída a divisão das tarefas ente os diversos componentes do grupo, a apresentação das pesquisas produzidas, a condução do debate os trabalhos produzidos, para fins de validação de seus conteúdos, encaminhamentos, propostas e conclusões, o que nos encheu de satisfação, em níveis poucas vezes vivenciados. A importância do tema dos direitos sociais e de sua operacionalização por intermédio de políticas públicas tem se mostrado cada vez mais evidente, dispensando argumentações de suporte. No caso do Conpedi, basta constatar que a diversidade de pontos a tratar e a recorrência das discussões a seu respeito têm justificado a massiva preferência pelos temas coligados, tanto dos direitos fundamentais sociais, como da ciência da administração aplicada ao trato da prática política. Sejam na concepção, implantação, acompanhamento ou avaliação das escolhas políticas, abreviadamente denominadas "políticas públicas", para fins de mais rápida e elementar assimilação, a riqueza das pesquisas e sua expansão qualitativa têm motivado também a sua expansão numérica, daí a necessidade de se abrir três grupos de trabalho para dar cabo de tal incumbência, com preservação da qualidade também das

discussões teóricas e práticas que são travadas nos dias do Congresso. Justamente o conteúdo dessas pesquisas, transformadas em trabalho e agora publicadas como artigos, vem compor os capítulos do livro "Direitos Sociais e Políticas Públicas III - o pluralismo de ideias e ideais", que ora temos também, a alegria de apresentar.

Os trabalhos estão organizados em dois grandes grupos: o primeiro versa sobre políticas voltadas ao direito à educação, conforme as mais diversificadas abordagens, desde seu suporte teórico-filosófico para o reconhecimento como prerrogativa inexpugnável de cada cidadão, passando por seus pontos de aplicação prática e aportando sobre experiências fáticas, legislativas e judiciais. O segundo grupo congrega outras temáticas, igualmente importantes, como políticas voltadas às teorias sobre políticas públicas, o direito à saúde - sob as óticas de implementação e de judicialização, o direito à integridade física da mulher, o direito ao transporte adequado, o direito ao microcrédito como garantias fundamentais da dignidade da pessoa humana.

Façamos eco a todos aqueles que têm acreditado e prestigiado o Conpedi com volumosos elogios a suas iniciativas e convidamos aos prezados leitores desfrutarem dessa fantástica oportunidade de desfrutar do prazer científico com a leitura dos trabalhos aqui colacionados, não deixando de cumprimentar a cada um de seus autores pelo espírito de entrega, na execução das pesquisas e de desprendimento, na cessão gratuita dos respectivos direitos autorais para viabilizar a publicação deste livro.

Boa leitura!

Profa. Dra. MARIA CRISTINA GOMES DA SILVA D'ORNELLAS - Professora-Doutora do PPGD UNIRITTER

Profa. Dra. ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Professor-Doutor do PPGD UNOESC SC

ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA COMO DIREITO HUMANO: O SISTEMA DE VOUCHER EDUCACIONAL COMO ALTERNATIVA DE EFETIVAÇÃO DESTE DIREITO

ACCESS TO BASIC EDUCATION AS A HUMAN RIGHT: THE EDUCATIONAL VOUCHER SYSTEM AS NA ALTERNATIVE OF EFFECTUATION OF THIS RIGHT

Bianca Araujo de Oliveira Pereira ¹
Maria Stela Campos da Silva ²

Resumo

O presente artigo objetiva abordar a temática dos Direitos Humanos e a necessidade de políticas públicas para sua efetivação, para que tais direitos se tornem efetivos, estabelecendo um diálogo com a economia e o Sistema de Voucher Educacional formulado pelo economista Milton Friedman. Desta forma, abordaremos a evolução dos Direitos Humanos, até o ponto em que o acesso à educação se torna um direito humano tutelado, promovendo-se então, logo em seguida, um diálogo desta temática com a obra de Friedman, apontando o Sistema de Voucher Educacional como uma possível ferramenta que auxilie na resolução deste problema no Estado brasileiro.

Palavras-chave: Direitos humanos, Acesso à educação, Voucher educacional

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to approach the issue of human rights and their need for public policies so that such rights cease the area of speech and become effective, establishing a dialogue with the economy and the idea of Educational Voucher System formulated by the economist Milton Friedman. Thus we will discuss the evolution of human rights, to the extent that access to education becomes a safeguarded human right, then promoting a dialogue of this theme with the work of Friedman, pointing the Educational Voucher System as a possible tool that can help to solve this problem in Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human rights, Access to education, Educational voucher

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Pará. Membro da Clínica de Direitos Humanos do Centro Universitário do Pará.

² Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará. Atualmente é professora da graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Advogada - Escritório Alberto Campos Advogados Associados.

INTRODUÇÃO

A educação básica (compreendida como ensinamentos fundamental e médio) é apontada, a partir de tratados e convenções internacionais, como um direito humano pertencente ao núcleo dos direitos econômicos, sociais e culturais e que, para sua efetivação, demanda em grande parte um planejamento estatal, através de políticas públicas. O tema sempre foi debatido por diversas óticas e não somente dentro da disciplina do Direito, mas também pela Economia e pela Ciência Política, inclusive.

Em atenção ao moderno entendimento de que os direitos econômicos, sociais e culturais estão intimamente ligados aos direitos civis e políticos e de que o Estado não mais pode se esquivar da sua obrigação de garantir o gozo destes direitos, é preciso compreender as dificuldades para sua efetivação e buscar alternativas que possibilitem ampliar a gama de opções dos alunos. Algumas alternativas podem, inclusive, dinamizar a atuação estatal, como no caso do *Voucher* Educacional, ou de vales educacionais, os quais colocam o Estado em parceria com o sistema privado para garantir o direito à educação básica.

Portanto, o presente artigo, a partir de pesquisa bibliográfica de autores como Nowak, Piovesan, Friedman e dados de relatórios e estudos internacionais, busca investigar alguns aspectos acerca do direito à educação, a partir de uma compreensão deste direito enquanto direito humano, à luz dos atuais desafios para a sua efetivação. Em um segundo momento, se busca apresentar o Sistema de *Voucher* Educacional como uma ferramenta que poderá auxiliar na melhoria da educação pública, buscando tornar a educação acessível à crianças e jovens.

1 COMPREENSÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

O desenvolvimento de garantias tidas como fundamentais e que atuavam como limitação dos Estados tem seus primeiros passos no século XVII, através do instrumento conhecido como *Bill of Rights*. Naquele documento, foram estabelecidos direitos como a liberdade e a propriedade, limitando assim o poder do Estado sobre o cidadão, constituindo um importante marco normativo em Direitos Humanos. Nos séculos seguintes, constituições como a de Weimar, na Alemanha do século XIX, estabeleceram os direitos fundamentais como base de seus ordenamentos jurídicos. No entanto, os direitos fundamentais estavam restritos ao âmbito dos Estados, sendo este um passo anterior à internacionalização dos Direitos Humanos. Desta forma, antes mesmo da Primeira Guerra Mundial, já existia um movimento no sentido de conferir a estes direitos um alcance global. Assim sendo, com o advento da Liga das Nações,

há uma mudança de paradigma, em que o Estado deixa de ser o centro de proteção do Direito Internacional, e passa a ser exigido pelos compromissos que assume (PIOVESAN, 2004, p. 128-129).

No entanto, foi somente após a Segunda Guerra Mundial que os direitos fundamentais passaram a se internacionalizar fortemente, com a criação do que hoje é conhecido como Organização das Nações Unidas (ONU). A Era Hitler deixou um legado de destruição e “descartabilidade” do ser humano, conferindo direitos somente à raça pura ariana. Foram excluídos enquanto sujeitos de direitos os judeus, homossexuais, ciganos, comunistas e deficientes mentais (PIOVESAN, 2013, p. 39), construindo-se uma dinâmica estatal de terror, concebida como projeto político, e com o apoio da lógica industrial para atingir esse fim. A combinação da força de um Estado enquanto agente político e o advento de modernos avanços científicos que resultou na Era Hitler foram entendidos pela comunidade internacional como um sinal de alerta para as graves violações que poderiam ser perpetradas pelos Estados, caso não houvesse uma limitação para seu poder. Neste sentido, Thomas Buergenthal irá dizer que:

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. (*apud* PIOVESAN, 2004, p. 131)

Diante dessa realidade, conjuntamente à criação da ONU, tem-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), datada de 1948, e a posterior criação da *Internacional Bill of Rights*, com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Mesmo que outras declarações baseadas em Direitos Humanos já tivessem sido escritas em outras eras, a *International Bill of Rights* era diferente: enquanto a Declaração Universal não era tida como documento vinculante, mas como um documento que declarava as intenções desse ordenamento, os Pactos Internacionais estabeleciam, de forma mandatária, obrigações aos Estados (NOWAK, 2003, p. 76).

A partir daí vários outros instrumentos internacionais foram consagrados, e a construção dos Direitos Humanos foi ficando cada vez mais complexa, com tratados e convenções que abordavam questões de gênero, raça, proibição de tortura e os direitos da criança. É destaca a atuação do Comitê de Direitos Civis e Políticos, assentados sobre o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, que produz material relevante à interpretação destes direitos no sistema internacional de proteção (NOWAK, 2003, p. 81). Ao mesmo passo, outros Comitês, como o criado para o DESC (pautado pelo Pacto Internacional

de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966), e outros mecanismos de proteção de Direitos Humanos, tal como as Cortes Regionais de Direitos Humanos, acabam por gerar fontes desta matéria, através de sua interpretação dos documentos internacionais à luz dos casos específicos que julgam (CANÇADO TRINDADE, 2013, p.19).

O Estado, nessa nova era, não possui mais o papel de detentor absoluto de autoridade, somente exigindo o cumprimento das obrigações por parte dos particulares, mas também passa a ser sujeito passivo, devendo efetivar os direitos de seus cidadãos, através de ações positivas. Especificamente quanto aos direitos que vinculam a ação dos Estados em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, é apontado o já citado Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, idealizado pelas Nações Unidas e o Protocolo de San Salvador, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo este um protocolo facultativo à CADH.

No momento em que tais instrumentos foram formados, muito se discutiu acerca da natureza destes direitos, se seriam exigíveis ou não perante os Estados e se tinham alguma relação com direitos civis e políticos. Mas segundo o próprio Protocolo de San Salvador, existe, na realidade, uma inegável e estreita relação entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988). Ao mesmo passo, o artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece que:

Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969, não paginado)

O referido artigo 26 está intitulado como “Desenvolvimento Progressivo”, e esta é uma concepção que abarca pontos como acesso à saúde, previdência social e acesso à educação. O direito ao desenvolvimento está pautado, embora não limitado a formulação e adoção de políticas públicas em âmbito nacional e adotar a cooperação, no plano internacional (PIOVESAN, 2013, p. 53).

Entretanto, a progressividade da efetivação desses direitos está condicionada aos recursos disponíveis de cada Estado, e tal desenvolvimento deve ser medido de acordo com a cobertura destes direitos. Isto implica em uma dificuldade de adoção de políticas públicas, pois, enquanto alguns Estados têm recursos suficientes e uma organização interna favorável, outros

apresentam carência de recursos e dificuldades de administração dos mesmos e de suas políticas públicas, especialmente no caso de países em desenvolvimento.

Neste sentido, deve-se destacar a Observação Geral nº 3 do Comitê de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, que afirma que:

8. O Comitê nota que o compromisso "de tomar medidas [...] por todos os meios apropriados, incluindo em particular a adoção de medidas legislativas" não obriga nem proíbe qualquer forma particular de governo ou sistema econômico que está sendo usado como veículo para as etapas em questão, desde que apenas seja democrático e que todos os Direitos Humanos sejam, assim, respeitados. Assim, em termos de sistemas políticos e econômicos, o Pacto é neutro e seus princípios não podem ser descritos como sendo baseado exclusivamente sobre a necessidade ou a conveniência de um sistema socialista ou um sistema capitalista, ou um sistema misto, centralmente planejado, ou uma economia *laissez faire*, ou de qualquer outra abordagem particular. [...] [Tradução livre] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, não paginado)

É evidente, portanto, que os Estados são obrigados a prestarem serviços de qualidade, pautados em políticas públicas elaboradas a fim de realizar os direitos humanos. Especificamente quanto ao Estado brasileiro, este assumiu para si, não somente em âmbito interno, com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 6º (que reconhece os direitos sociais), mas também com a promulgação do Protocolo de San Salvador, através do Decreto nº 3321/1999 (BRASIL, 1999), a garantia aos seus cidadãos do acesso à educação enquanto direito social.

O Protocolo de San Salvador, em seu artigo 13 estabelece o direito de acesso à educação, como segue:

1. Toda pessoa tem direito à educação.
2. Os Estados Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deverá fortalecer o respeito pelos Direitos Humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convêm, também, em que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades em prol da manutenção da paz.
3. Os Estados Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação:
 - a. O ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente;
 - b. O ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional de segundo grau, deve ser generalizado e tornar-se

acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito; (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988, não paginado)

A principal questão a ser enfrentada no presente artigo é que o direito de acesso à educação é exigível perante os Estados e que estes devem adotar medidas que sejam de fato eficazes para efetivar tal direito; no entanto, a realidade brasileira mostra-se desafiadora em muitos aspectos, a serem abordados no texto. Para isso, se busca apresentar a ideia de *Voucher* Educacional, criada pelo economista norte-americano Milton Friedman, como alternativa plausível para a efetivação deste direito sem, entretanto, exaurir as discussões sobre o tema.

2 A REALIDADE DO ENSINO BÁSICO NO BRASIL

2.1. Dados de Relatórios Internacionais

A realidade brasileira se mostra dificultosa no que tange ao acesso à educação. Baseando-se em um modelo de Estado Regulador, o Estado não consegue oferecer uma educação básica de qualidade para sua população, justamente por reproduzir um modelo que não se mostra efetivo. As dificuldades são diversas. Segundo o censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira atingiu os 190.755.799 milhões de pessoas naquele ano (BRASIL). Em 2012, 6,5 milhões de pessoas viviam em situação de extrema pobreza, enquanto que a população considerada como pobre somava 15,7 milhões de pessoas (BRASIL, 2013), portanto, principais beneficiárias dos serviços públicos por conta de sua baixa renda. Somado a isso, o Brasil é um país com grande extensão territorial e grandes disparidades sociais. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são regiões com maior PIB per capita, enquanto que as regiões Norte e Nordeste encontram-se com um valor per capita menor (BRASIL, 2011):

Tabela 1 – Produto Interno Bruto, população residente Produto Interno Bruto per capita, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação. Brasil, 2011.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Produto Interno Bruto (1 000 000 R\$)	População residente (hab.) (1)	Produto Interno Bruto per capita: (R\$)
Brasil	4 143 013	192 379 287	21 535,65
Norte	223 538	16 095 187	13 888,49
Rondônia	27 839	1 576 455	17 659,33
Acre	8 794	746 386	11 782,59
Amazonas	64 555	3 538 387	18 244,30
Roraima	6 951	460 165	15 105,86
Pará	88 371	7 688 593	11 493,73
Amapá	8 968	684 309	13 105,24
Tocantins	18 059	1 400 892	12 891,19
Nordeste	555 325	53 501 859	10 379,55
Maranhão	52 187	6 648 761	7 852,71
Piauí	24 607	3 140 328	7 835,75
Ceará	87 982	8 530 155	10 314,29
Rio Grande do Norte	38 103	3 198 657	11 286,99
Paraíba	35 444	3 791 315	9 348,69
Pernambuco	104 394	8 864 906	11 776,10
Alagoas	28 540	3 143 384	9 079,48
Sergipe	26 199	2 089 819	12 536,45
Bahia	159 869	14 087 534	11 340,18
Sudeste	2 295 690	80 975 616	28 350,39
Minas Gerais	386 156	19 728 701	19 573,29
Espírito Santo	97 693	3 547 055	27 542,13
Rio de Janeiro	462 376	16 112 678	28 696,42
São Paulo	1 349 465	41 587 182	32 449,06
Sul	672 049	27 562 433	24 382,79
Paraná	239 366	10 512 349	22 769,98
Santa Catarina	169 050	6 317 054	26 760,82
Rio Grande do Sul	263 633	10 733 030	24 562,81
Centro-Oeste	396 411	14 244 192	27 829,64
Mato Grosso do Sul	49 242	2 477 542	19 875,45
Mato Grosso	71 418	3 075 936	23 218,24
Goiás	111 269	6 080 716	18 298,59
Distrito Federal	164 482	2 609 998	63 020,02

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – Contas Regionais do Brasil (2011).

Infer-se que um dos desafios principais do Estado brasileiro é garantir o acesso à educação de um número expressivo de pessoas que não têm como pagar por um serviço particular. No entanto, esta é somente uma das dificuldades a serem enfrentadas.

Organizações internacionais preocupadas com a questão do desenvolvimento enquanto direito humano internacionalmente tutelado já se pronunciaram sobre o tema. O Programa para Avaliação Internacional de Estudantes, em inglês Programm for International Student Assessment (PISA), é uma avaliação trienal, realizada em 36 países pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que visa avaliar se estudantes por volta dos 15 anos de idade têm adquirido conhecimento suficiente para participarem da sociedade moderna de forma satisfatória, e tal avaliação inclui análises do rendimento escolar em matemática e ensino de línguas (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DSENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2012, p. 10).

Além disso, o estudo visa também mapear as necessidades e dificuldades dos estudantes de cada país, dando recomendações para melhorias no ensino. No caso do relatório de 2012, houve a recomendação incisiva da necessidade do Brasil de encontrar maneiras mais efetivas para evitar repetências, e atrair mais alunos para as escolas, além de evitar a desistência

destes (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DSENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2012, p. 4); tornar o ensino em si mais eficiente e mais receptivo às necessidades de cada aluno é apontado como um dos desafios encontrados pelo estudo.

A OCDE também se pronuncia a respeito da questão do acesso ao ensino primário e secundário e a evasão escolar. Em 1995, enquanto 90% dos estudantes de sete anos de idade estavam cursando o ensino primário, somente metade dessas crianças continuavam seus estudos até a oitava série. A organização também nota que, como grande parte dos alunos que participaram do estudo por ela comandado são provenientes de famílias muito humildes, as análises feitas em 2003, ano do relatório anterior ao de 2012, mostram estudantes diferentes do último estudo (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DSENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2012, p. 4).

O estudo relatou também a grande desigualdade entre estudantes de diferentes níveis econômicos. Em países que obtiveram bons rendimentos, como Hong Kong e Austrália, a diferença não é muito grande. Em média, 15% da diferença entre o rendimento de alunos humildes e alunos com maior renda na disciplina de Matemática ocorre justamente por causa da diferença em seu status econômico. Já no Brasil, a média nesta disciplina fica em 15.7%, portanto maior que a média de todos os países (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DSENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2012, p. 4), tendo a desigualdade social, mais uma vez, um papel de suma importância neste assunto.

O acesso a recursos que os estudantes de escolas públicas e privadas têm também é desigual, representando outro problema: enquanto alunos de escolas particulares contam com uma proporção de aluno-professor de 22.9, alunos de escolas públicas contam com uma proporção de 31.3. A média dos países participantes do estudo era uma proporção igualitária entre aluno-professor em ambos os tipos de escolas, tanto públicas quanto privadas (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DSENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2012, p. 5).

Ainda com relação aos recursos disponíveis aos estudantes, a OCDE atesta que o Estado brasileiro não investe o suficiente em educação. Enquanto a média dos países participantes do estudo gasta USD 83.382,00 por estudante, o Brasil investe apenas USD 26.765,00, quase um terço do investimento médio dos outros países. O estudo ressalta, entretanto, que a relação entre investimento e bons resultados só é frutífera até certo ponto. Na verdade, os países mais bem-sucedidos na área da educação são aqueles que distribuem de forma mais equânime os recursos (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DSENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2012, p. 7).

Por fim, o relatório afirma que escolas privadas têm mais condições de proporcionar uma boa infra-estrutura a seus alunos, oferecem um melhor serviço e têm mais facilidade para evitar a evasão escolar. Tais escolas também têm uma proporção aluno-professor melhor, o que contribui de forma significativa para o aprendizado (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DSENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2012, p. 7).

Por sua vez, o relatório Educação Para Todos 2013/2014, da Organização das Nações Unidas Para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), alega que o Brasil ainda está muito distante de oferecer uma educação de qualidade à população. O programa Educação Para Todos estabeleceu 6 metas a serem alcançadas até 2015, as quais consistem em:

- 1) ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para a primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência;
- 2) assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade;
- 3) assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizado de todos os jovens e adultos através de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de treinamento para a vida;
- 4) alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos;
- 5) eliminar, até 2005, as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, alcançando, em 2015, igualdade de gêneros na educação, visando principalmente garantir que as meninas tenham acesso pleno e igualitário, bem como bom desempenho, no ensino primário de boa qualidade e
- 6) melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma a que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2008, p. 10).

O monitoramento de dados mais recente mostra que o Brasil precisa melhorar sua atuação, principalmente no que tange aos objetivos 3, 4, 5 e 6. Porém, é o objetivo 2 que chama mais a atenção quando analisado mais profundamente:

O Brasil se situa entre o grupo de países que contam com alta probabilidade de atingir o Objetivo 2. No entanto, o progresso alcançado nas condições de acesso não é igualmente verificado quando são consideradas as taxas de repetência e abandono e os baixos índices de desempenho escolar deste nível de ensino: a universalização da educação primária não tem significado a universalização do acesso aos conhecimentos básicos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2008, p. 10)

Portanto, o relatório da ONU reforça a questão da repetência, evasão e baixo desempenho escolar, anteriormente abordada pela OCDE. De fato, é perceptível que tal questão

é fundamental para a garantia de uma boa experiência de ensino fornecido diretamente pelo governo, e que este tem tido dificuldades para superar tais problemas.

2.1.2 A educação na Constituição Federal de 1988 e a doutrina da efetividade

Em contraste com a realidade encontrada nos relatórios acima analisados, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) garante, em seu art. 205, a educação básica pública, assegurando padrão de qualidade na prestação desse direito, segundo inciso VII do art. 206. Já os parágrafos 1 e 2 do artigo 208 irão responsabilizar a autoridade pública competente, caso essa não ofereça de forma regular ou deixe de oferecer o acesso à educação pública. Mais ainda, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu a municipalização de uma parte das políticas públicas em seu art. 211, focando esta entidade federativa na educação fundamental e ensino infantil, enquanto que os Estados e o Distrito Federal focarão no ensino fundamental e médio.

Mas é perceptível que o caráter centralizador da União, quando se trata de políticas públicas e da repartição das receitas tributárias, também atinge essas esferas, prejudicando assim uma gestão mais centrada nas necessidades de cada localidade. A descentralização é uma ideia razoável, mas o modelo de gestão dos centros de ensino público é defasado em todas as esferas, pois adota a licitação pública, que é regra para os órgãos e instituições públicas. A licitação pública é cara e demorada e isso prejudica uma gestão mais célere e otimizada, o que acaba revelando outro obstáculo à garantia de acesso à educação. E tudo isso demanda tempo e principalmente dinheiro, que é um recurso finito e deve ser bem alocado.

Observa-se, assim, que a Constituição Federal buscou tutelar seriamente a questão da educação básica, inclusive com a tentativa de responsabilizar as autoridades que não conseguissem efetivar este direito. No entanto, é fato que a realidade do ensino não condiz com a previsão legal contida em nossa Constituição. O que ocorre, neste caso, é também um problema de efetividade. Para Luís Roberto Barroso, existe efetividade quando há o cumprimento do Direito pela sociedade, reconhecendo as normas e colocando-as em prática e repercutindo efeitos na vida social dos indivíduos (2003, p. 84). Prossegue, dizendo que:

[...] a efetividade significa, portanto, a realização do direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social. (BARROSO, 2003, p. 85)

Logo, o direito humano à educação básica depara-se com o obstáculo da não efetividade da norma, não conseguindo a sociedade, e principalmente o Estado, dar cumprimento àquilo que está preceituado na Constituição Federal. Em retrospecto, depreende-se o acesso à educação básica como um direito humano reconhecido e protegido internacional e nacionalmente, mas que encontra severas dificuldades: o grande número de pessoas que conta com a atuação pública para a efetivação deste direito, a burocracia para a construção de novas escolas, aquisição de material e contratação de profissionais, a problemática da falta de efetividade da lei Constitucional, somando-se também as dificuldades em relação à própria qualidade do ensino, infraestrutura adequada, evasão escolar, repetência e acesso a recursos. Diante de tantos problemas, poderiam existir alternativas aptas a efetivar o acesso a um direito tão básico e importante?

3 O SISTEMA DE *VOUCHER* COMO ALTERNATIVA VIÁVEL

A possível solução para a questão contraria o modelo de Estado regulador adotado pelo Brasil e pauta-se mais na realidade vivenciada pela sua população: os recursos são finitos e escassos. Devemos nos ater às prioridades e focar nas necessidades das pessoas que, por si só, não têm como supri-las. Ainda que a Constituição Federal, em contrapartida, alegue em seu art. 213 que os recursos públicos serão investidos em escolas públicas, é certo que este modelo de investimento na educação não se mostra como o mais eficiente. Foi no campo de estudo da Economia, analisando a alocação dos recursos existentes, que se desenvolveu a ideia do *Voucher* Educacional, ou vale educacional, criada pelo economista Milton Friedman em 1955, baseado na Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*). A ideia de *Voucher* seria, segundo afirmações do próprio:

Uma maneira simples e eficaz para assegurar aos pais uma maior liberdade de escolha, e, ao mesmo tempo em que mantém as atuais fontes de finanças, é um plano de *Voucher*. Suponha que seu filho frequenta uma escola primária ou secundária pública. Em média, em todo o país, custou ao contribuinte- você e eu -cerca de US \$ 2.000 por ano em 1978 para cada criança matriculada. Se você retirar seu filho de uma escola pública e mandá-lo para uma escola particular, você isenta dos contribuintes cerca de US \$ 2.000 por ano, mas você não recebe parte das economias, exceto quando ela é passada para todos os contribuintes, caso em que significaria, no máximo, alguns centavos de desconto na sua fatura fiscal. Você tem que pagar aulas particulares além de impostos- um forte incentivo para manter o seu filho em uma escola pública. Suponha que, no entanto, o governo diz a você: "Se nos aliviar da despesa da escolaridade do seu filho, você receberá um *Voucher*, um pedaço de papel reembolsável para uma quantia designada de dinheiro, se, e somente se, for usado para pagar o custo de escolaridade do seu filho em uma escola aprovada. "A soma de dinheiro pode ser de US \$ 2.000, ou pode ser uma soma menor,

digamos, US \$ 1.500 ou US \$ 1.000, a fim de dividir a poupança entre você e os outros contribuintes. [Tradução Livre] (FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. 1980, p. 160 -161)

Em outras palavras, o Sistema de *Voucher* Educacional funcionaria da seguinte forma: determinada família que não tem condições de pagar as despesas da educação de seu filho, manda-o para uma escola pública. No entanto, o Governo, atento a esta situação, oferece a esta família um vale de valor X, todos os meses, semestralmente ou durante o início de todo o ano, para que essa criança estude em uma instituição privada de ensino. A família poderá optar por um colégio próximo ou distante de sua residência; uma escola adventista ou católica; uma escola com proposta educacional lúdica ou mais focada nos exames do Vestibular e Enem.

Desde que a instituição de ensino esteja dentro do programa e possa admitir este estudante (isto é, tenha vagas suficientes), a família poderá facilmente utilizar o *Voucher* para garantir a educação de sua criança. Neste caso, a família poderá buscar uma instituição cujo valor do *Voucher* seja compatível com o valor do serviço cobrado por esta ou poderia complementar o valor do *Voucher*, caso a mensalidade da instituição seja maior que o valor oferecido pelo Governo. O papel do Estado muda drasticamente neste cenário: passará ele de ator principal, que comanda este setor, para um financiador desta área, ou seja, um mantenedor, fornecendo o subsídio necessário para cada aluno, estabelecendo os parâmetros mínimos do sistema, informar as famílias e fiscalizar as instituições participantes (CUNHA, 2008, p. 14 - 15).

3.1 Vantagens da Adoção do Sistema

O Sistema de *Voucher* Educacional apresenta várias vantagens. Primeiramente, ele preserva a liberdade das famílias, dentro das possibilidades, pois abre uma gama de escolas com várias propostas diferenciadas (CUNHA, 2008, p. 16). Outra vantagem advinda do sistema é a melhoria dos serviços de educação. Apesar de ser uma afirmação controversa, a educação pode ser entendida como um bem de consumo ofertado pelo mercado. Mercados operam através da competitividade, sendo que aqueles produtores que oferecem um melhor serviço/produto prosperam, enquanto que produtores que oferecem serviço/produto insatisfatório têm uma tendência a não prosperarem no mercado. Desta forma, os maiores beneficiados são os consumidores (CUNHA, 2008, p. 16). Por fim, a adoção de tal Sistema, indiretamente, acarretará na diminuição das desigualdades sociais. Crianças de classes socioeconômicas diferentes conviverão dentro de um mesmo contexto, realizando troca de experiências e

vivências, sendo que, certamente, as grandes beneficiadas serão as crianças advindas de realidades mais carentes, que poderão contar com uma educação melhor do que se dependessem da operação de escolas públicas no atual sistema adotado pelo Brasil.

3.1.1 Breves considerações acerca do histórico da educação nos Estados Unidos da América

Originalmente, Friedman desenvolveu a ideia por não concordar com o modelo educacional norte-americano. Nos Estados Unidos, as crianças são matriculadas em escolas de acordo com seu Código Postal; logo, crianças de bairros mais pobres e perigosos acabavam frequentando escolas com avaliações piores do que aquelas que se localizavam em lugares mais abastados. Era um ótimo exemplo de como uma política de bem-estar social beneficiava mais a classe média do que a população mais pobre, o que por consequência, criava também um problema de efetividade: o ensino público de qualidade não era para todos, na realidade. Segundo Friedman (1980, p. 151), as escolas de ensino fundamental e médio variam muito em termo de qualidade: são excelentes em alguns subúrbios ricos de grandes metrópoles, excelentes ou razoáveis em muitas cidades menores e em áreas rurais e incrivelmente ruins em áreas internas de outras grandes cidades. Irá ele dizer que:

A educação, ou melhor, a subeducação, das crianças negras de famílias de baixa renda é, sem dúvida, a maior área de desastre no ensino público e sua falha mais devastadora. Isto é duplamente trágico porque sempre foi a ética oficial do ensino público que os menos favorecidos fossem seus maiores beneficiários. [Tradução Livre] (FRIEDMAN, 1980, p 151)

Lipp-mann, curiosamente, chamou estas situações de a “Doença de uma Sociedade Ultragovernada”, ou a mudança da:

antiga crença que [...] o exercício de poder ilimitado por homens de mentes limitadas e preconceitos é, tão logo, opressivo, reacionário e corrupto [...] e que a verdadeira condição do progresso era a limitação do poder, da capacidade e das virtudes dos reguladores para a nova crença de que não existem limites para a capacidade do homem de governar outros homens e que, portanto, não existem limitações para serem impostas ao governo. [Tradução Livre]. (*apud* FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R., 1980, p. 151)

O pensamento de Lipp-mann relaciona-se à ideia de que as tomadas de decisão que afetam diretamente o povo não são mais tomadas por este, e sim por seus governantes. Muitas propostas que poderiam melhorar a vida das populações, muitas vezes, têm efeito adverso. Para compreender a fala de Lipp-mann, é preciso observar um pouco da história do ensino Norte-

Americano. A situação do ensino público nos Estados Unidos não fora sempre comandada pelos governos.

Na Nova Inglaterra puritana, as escolas eram rapidamente estabelecidas, primeiramente como parte da igreja, e depois administrada por autoridades seculares. As escolas eram privadas e a frequência era voluntária. O governo, posteriormente, passou a atuar primeiro contribuindo com apoio financeiro, e depois estabelecendo e administrando escolas públicas. A primeira lei de frequência obrigatória foi promulgada no estado de Massachusetts em 1852, mas a frequência só passou a ser obrigatória em todos os estados em 1918 (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R., 1980, p. 150).

Nos primórdios da república norte-americana, as escolas eram subsidiadas pelos pais dos estudantes daquelas instituições e, ocasionalmente, por recursos suplementares dos governos locais, dos condados, ou do estado, tanto para ajudar crianças cujos pais não podiam pagar por escolas quanto para complementar as taxas daqueles que podiam pagar. As condições podiam variar de estado para estado, mas no geral existiam opções para famílias brancas de todos os níveis econômicos (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R., 1980, p. 152).

Em 1840, teve início o movimento no sentido de tornar pública a educação. O movimento, segundo West (apud FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R., 1980, p. 153), não começou por causa de pais insatisfeitos, mas por causa de professores e oficiais do governo. O pai da educação pública americana, Horace Mann, secretário de educação de Massachusetts em 1837, afirmava que a educação era tão importante que o Governo tinha o dever de provê-la para todas as crianças, que as escolas deveriam ser seculares e incluir crianças de todas as religiões, e de todas as classes sociais e diversidades étnicas e que um sistema universal e gratuito de educação poderia capacitar as crianças para superar as deficiências da pobreza de seus pais.

Ainda que seus argumentos fossem pautados em interesse público, o apoio ocorreu por causa de interesses de particulares. Professores e funcionários de escolas esperavam obter maior certeza de emprego, maiores salários, e maior controle se o Governo (e não os pais dos estudantes) pagasse seus salários. O objetivo de Mann foi cumprido em meados do século 19. Com a tendência à burocratização, atestou-se que, entre os anos 1971-1972 e 1976-1977, o total de profissionais da educação cresceu 8% e os custos por aluno subiram 58% (11% após correção da inflação). Essa tendência à burocratização e à centralização destes serviços pelo governo fez com que os consumidores (nesse caso, crianças e seus pais) ficassem com poucas opções, restando atrelados às existentes (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. 1980, p. 157).

Logo a ideia do *Voucher* educacional veio como uma forma de garantir uma educação de qualidade para as pessoas mais pobres, estimulando a competitividade no setor educacional.

No programa original norte-americano, as famílias que recebessem o *Voucher* poderiam escolher entre escolas públicas e privadas, escolas técnicas ou com uma proposta educacional diferenciada. A intenção também era preservar a identidade cultural de cada família e sua liberdade individual, uma vez que Friedman notou que o sistema educacional dos EUA muitas vezes ignorava essas características (FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R., 1980, p. 157). Ao mesmo tempo, a ideia liberal de Friedman encontrou barreiras para a sua implementação, e continua encontrando até hoje. De qualquer forma, é interessante notar que o *voucher* não necessariamente precisa ser adotado estritamente da forma que Friedman idealizou, e nem o sistema público precisa ser substituído pelo privado. Experiências de outros países mostram que, na verdade, essa pode ser uma boa ferramenta para incrementar políticas de educação.

3.1.2 Alguns exemplos da adoção do sistema de *Voucher* educacional

Outros países adotaram com relativo sucesso a política de *Voucher*, adaptando esta ideia às suas realidades. Dois exemplos são a Colômbia e o Chile, países inseridos na realidade Latino-Americana, que buscaram melhorar seus indicadores educacionais e aperfeiçoar o uso dos recursos públicos. A Colômbia adotou o sistema da seguinte forma:

O programa de distribuição de *Voucher* colombiano fez parte de uma transformação nacional profunda que começou em 1980 se consolidou em 1991, tirando poder do governo central, transferindo-o para as instituições locais e expandindo papel das instituições privadas na provisão de serviços públicos. (CUNHA, 2008, p. 32)

Neste sistema, o Governo buscou utilizar a força ociosa das escolas secundárias privadas (que beirava 40% na época de adoção das medidas) para proporcionar acesso de qualidade aos alunos da rede pública de ensino, pois no quintil mais humilde da população, apenas 55% das crianças frequentava o ensino secundário, em 1993 (SANCHEZ; MENDEZ apud KING et. al., p. 4, 2001). A escolha dos participantes se deu em forma de loteria, onde o aluno escolhido deveria cumprir três requisitos: a) ser comprovadamente membro de uma família pobre; b) estar matriculado em uma escola pública primária e c) ter garantido acesso à escola secundária (ou seja, ter concluído o ensino primário). Aos estados colombianos que participassem do programa, era obrigatório o custeio de ao menos 20% do valor do *voucher* para cada estudante.

O número de vouchers em uso em um ano atingiu um pico de cerca de 90.000 em 1994 e 1995. Havia cerca de 3,1 milhões de alunos do ensino secundário na Colômbia, em 1995, dos quais 37% estudavam em escolas privadas. Em Bogotá, cerca de 58% dos 567 mil alunos do

ensino secundário estudaram em escolas particulares (KING et. al., 2001, p. 5). Os recebedores dos vouchers eram elegíveis para a renovação automática por meio da décima primeira série, quando o ensino fundamental colombiano termina, desde que o desempenho acadêmico tenha garantido a promoção do destinatário para a série seguinte. Os alunos que falhassem deveriam ser excluídos do programa. Há estimativa de que (CALDERON, 1996 apud KING et. al., 2001, p. 6), em média, 77% dos beneficiários renovaram seus vales. Os alunos que foram transferidos de uma escola particular participante para outra poderiam, em princípio, transferir o voucher para a nova escola (KING et. al., 2001, p. 6).

O primeiro aspecto que chama atenção neste modelo é o foco nos estudantes mais pobres. Este é, de fato, o melhor aspecto do programa deste país, pois possibilita que estudantes de baixa renda passem a ter recursos semelhantes aos de estudantes de classes sociais mais abastadas. Além disso, há um aumento na gama de opções para os mais pobres, pois não ficam adstritos a escolas públicas tão somente (KING et. al., 1997, p. 5). Os estudantes deram preferência para escolas de melhor desempenho e o Estado conseguiu garantir educação de qualidade sensível a um custo menor: em exames de matemática e língua nativa, os alunos demonstraram melhor desempenho ou desempenho igual aos alunos de escola pública (CUNHA, 2008, p. 25). Segundo Patrinos (2001 apud CUNHA, 2008, p. 32), os alunos que utilizaram o sistema tinham 6% menos chances de repetir sua série, além de terem uma tendência 20% maior de se submeterem a exames de admissão para universidades.

Em comparação com os estudantes não participantes, que estudavam durante 7.5 anos, os que utilizavam o programa conseguiam estudar, em média, durante uma faixa de tempo variável de 12-16 anos (KING et. al., 2001, p.11). O mesmo estudo reforçou os resultados de Patrinos, demonstrando que a repetência diminuiu em 5-6 pontos percentuais (2001, p. 11). Ainda no estudo de King et. al. (2001, p. 10), demonstrou-se diferentes efeitos positivos que esta política tinha sobre seus usuários. Estes alunos, a partir do momento em que ganhavam nesta “loteria”, tornavam-se cerca de 51% mais tendentes a receberem outras bolsas acadêmicas. Com a utilização do sistema, também houve redução do tempo de espera para matrícula em escolas públicas (KING et. al., 2001, p. 10). O modelo colombiano promoveu uma maior inclusão de garotas no ensino secundário (KING et. al., 2001, p. 12). Isso pode ser visto nos testes de aprendizado, através da *La Prueba de Realización* (prova de múltipla escolha para falantes de espanhol), elaborada por educadores colombianos, meninas pontuaram melhor que meninos em pontuações totais: 263 pontos contra 170 (KING et. al., 2001, p. 38).

Já no caso do Chile, existem diferenças significativas. O programa chileno foi instaurado nos anos 80, dez anos antes do colombiano e é mais abrangente do que este,

incluindo alunos em idade pré-escolar até o fim do ensino secundário. Antes da adoção deste sistema, as escolas estavam separadas em públicas (que eram mantidas pelo governo), privadas subsidiadas (contavam com a ajuda do governo para manter-se) e as privadas propriamente ditas (CUNHA, 2088, p. 33).

Após a adoção do sistema, todas as escolas privadas eleitas para participar do programa e também todas as escolas públicas passaram a receber os subsídios através dos *vouchers* (as escolas particulares aceitavam alunos que estivessem fora do sistema, mas as públicas seriam mantidas somente com esses valores). Como consequência, as famílias buscaram inscrever seus filhos em escola particulares participantes do programa, havendo um crescimento em 34% na procura destas instituições e um declínio de 60% de matrículas em escolas municipais (CUNHA, 2088, p. 35); de acordo com McEwan (2001, apud CUNHA, 2008, p. 39), mais de 1000 escolas privadas foram abertas no Chile para atender esta demanda.

Há controle de qualidade, feita através de uma comissão técnica. A função desta comissão é avaliar a situação das escolas no país e prestar apoio às mais necessitadas. O mau desempenho das escolas, segundo avaliação, pode acarretar desde a perda de recursos governamentais até o fechamento das mesmas, sendo estas sanções válidas tanto para as escolas particulares subvencionadas quanto as municipais públicas que recebessem o *voucher* (ZIBAS, 2008, p. 205).

Existem algumas vantagens que podem ser identificadas neste caso. A primeira é a questão da descentralização, fundamental para o sucesso de um sistema que visa garantir a liberdade de escolha dos indivíduos. Ressalta-se que, em países como o Brasil, em que a extensão territorial tem proporções continentais, a descentralização é uma aliada para o sucesso de políticas públicas, uma vez que cada região tem suas características próprias. Assim sendo, em um modelo descentralizado, o gestor tem mais autonomia para tomar decisões que se traduzam em benefícios para a população.

Em longo prazo, Torche averiguou que a política de *vouchers* ajudou a aumentar, em um primeiro momento, o número de estudantes em escolas: em 1970, 93% das crianças frequentava o ensino primário e o número de crianças no ensino secundário aumentou de 19% em 1950 para 49% em 1970 (2003, apud HOFFLINGER, 2008, p. 7). Outros estudos também mostram que famílias de zonas rurais foram beneficiadas em certo sentido, pois os custos para seus filhos irem à escola foram diminuídos (TODD; MUKHOPADHYAY; BRAVO, 2008, p. 32); no geral, houve uma diminuição no custo da educação privada, possibilitando que mais crianças e adolescentes ingressassem em colégios particulares subsidiados (TODD; MUKHOPADHYAY; BRAVO, 2008, p. 32). O mesmo estudo citado percebeu que indivíduos

que frequentaram escolas subsidiadas tiveram um maior retorno em relação ao ensino fundamental, mesmo o retorno em relação ao ensino médio não tendo sido tão significativo; ainda assim, aqueles que saíram de escolas municipais para frequentar escolas particulares subsidiadas tiveram um melhor aproveitamento acadêmico. Tanto o é que, quanto mais tempo estudando em escolas privadas subsidiadas e até mesmo nas municipais subsidiadas, maior será o salário deste indivíduo quando inserido no mercado de trabalho (TODD; MUKHOPADHYAY; BRAVO, 2008, p. 24).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da leitura da temática anteriormente abordada, é perceptível a força dos direitos humanos enquanto mecanismo de proteção da pessoa humana. E é ainda mais claro que, em um mundo em constantes transformações, com maior reconhecimento de minorias antes deixadas de fora dos debates e tomadas de decisão, urge a necessidade de efetivar plenamente direitos antes só acessados por pequenos grupos detentores de poder. Entretanto, os direitos humanos não podem ser reduzidos a um discurso que permeia o meio jurídico; muitas vezes, é preciso utilizar outras ferramentas, como a Economia, para implementar medidas que os assegurem.

É certo que, ainda que a realidade brasileira no que tange ao acesso à educação básica seja contraditória (pois estabelece legalmente uma forte tutela, mas não consegue alcançá-la realmente), vislumbra-se no Sistema de *Voucher* de Friedman uma maneira interessante de efetivar, e não meramente prever em lei, o direito de acesso à educação básica (notadamente, ao Ensino Fundamental e Médio).

De fato, o atual modelo utilizado pelo governo brasileiro não se apresenta como eficaz, impedindo que crianças e adolescentes carentes, que dependem dessa prestação pelo Estado, acessem o ensino superior. Isso vai de contra as políticas atualmente adotadas em termos de educação, já que os governos atuantes entre os anos de 2004 e 2014 focaram-se em educação técnica e superior para alavancar o desenvolvimento do país.

Em verdade, o Sistema de *Voucher* Educacional lembra, vagamente, o Sistema ProUni, instituído pela lei nº 11.096, de 2005, como segue:

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).

§ 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação.

§ 3º Para os efeitos desta Lei, bolsa de estudo refere-se às semestralidades ou anuidades escolares fixadas com base na Lei no 9.870, de 23 de novembro de 1999. (BRASIL, 2005)

O presente estudo não teve o condão de exaurir a temática abordada, mas tão somente apresentar, através de alguns argumentos, o Sistema de Voucher Educacional como um meio para garantir o direito à educação básica. Desta forma, tendo em vista que este é um direito humano garantido internacional e nacionalmente, situando-se como um direito econômico, social e cultural que está intimamente ligado ao desenvolvimento, e que os Estados podem realizá-lo de acordo com suas realidades, é crível que o Sistema de *Voucher* Educacional de Friedman muito tem a beneficiar as populações que mais precisam de serviços públicos, se realmente for aplicado através de políticas públicas que levem em conta as dificuldades regionais e que façam as devidas adaptações à elas, quando necessário.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. Constituição (1988) da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. Decreto nº 3321, de 3 de dezembro 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm>. Acesso: 27 jul. 2016.

_____. Lei 11096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade Para Todos – PROUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/lei/L11096.htm>. Acesso em 7 de ago. 2016.

BRAVO, David; MUKHOPADHYAY, Sankar; E. TODD, Petra. How Universal School *Vouchers* Affect Educational and Labor Market Outcomes: Evidence from Chile. Society of Chilean Economist, Santiago, 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Os tribunais internacionais e a realização da justiça. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

CUNHA, Rina Nogueira da. Aplicação de *Vouchers* para incentivo a educação no Brasil. 2008. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) - Escola de PósGraduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. Free to choose. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

HOFFLINGER, Alvaro Quezada. School Choice and Equity: The Impact of *Voucher* Schools on Educational Inequality in the Chilean Case. In: ANNUAL ILASSA STUDENT CONFERENCE, 28, 2008, Texas. Anais... Texas: Austin, 2008.

IBGE. Censo 2010. Brasília, [2010]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tab_1_8.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

KING, Elizabeth, et al. Colômbia's Targeted Education *Voucher* Program: Features, Coverage, and Participation. Colômbia. 2001.

LÓPEZ, Maria Margarita. A Educação e Sua Incidência Sobre a Pobreza no Chile. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v.2, n. 2, p. 79 - 99, Jun. 2006.

NOWAK, Manfred. Introduction to international human rights law regime. Dordrecht: London: M. Nijhoff, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Comitê Do Pacto Internacional De Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. General Comment, n. 3 – The Nature of States Parties Obligations (Art. 2, par. 1), 1 jan. 1991. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fC%2fESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en>. Acesso em: 14 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos, 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>> Acesso em: 26 de ago. 2016.

_____. Protocolo de San Salvador, 17 nov. 1988. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em: 26 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OECD. Relatório do programa para avaliação internacional de estudantes – PISA2012. Paris, [2012]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/PISA-2012-results-brazil.pdf>>. Acesso: 26 ago. 2016

_____. Relatório do Programa para Avaliação Internacional de Estudantes – PISA2012. Paris, [2012]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/PISA-2012-results-brazil.pdf>>. Acesso: 27 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA – UNESCO. Relatório de Monitoramento de Educação para Todos Brasil 2008: educação para todos em 2015 - alcançaremos a meta?. Brasília, [2008]. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/education-for-all/education-for-allgoals/#c1097595>>. Acesso: 3 set. 2016.

PATRINOS, Harry. Education Vouchers in developing countries. The Heartland Institute, 1º de Agosto de 2001. Disponível em <<http://news.heartland.org/newspaperarticle/2001/08/01/education-Vouchers-developing-countries>>. Acesso em: 3 set. 2016.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e justiça internacional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

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