# XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

**JUVÊNCIO BORGES SILVA**

**PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 Naspolini 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

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Juvêncio Borges Silva; Paulo Roberto Barbosa Ramos; Rogerio Luiz Nery Da Silva - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-449-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3. Cotas. 4. Vulnerabilidade. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

# XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

## Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos o livro Direito Sociais e Políticas Públicas I. O livro é composto de vinte capítulos e é fruto dos artigos que foram apresentados no Grupo de Trabalho com o mesmo nome no XXVI Encontro Nacional do Conpedi em Brasília no dia 21 de julho de 2017.

Os trabalhos, com excelente qualidade, com a participação de autores pesquisadores de várias regiões do país, traduzem a opreocupação científica teórica e empírica envolvendo questões de ordem geral sobre efetividade da igualdade e o sistema de cotas em concurso público, efeitos constitutivos da lei e suas repercussões na defesa do meio ambiente, o cooperativismo e o novo marco regulatório, análise da legislação de cotas eleitorais para a igualdade de gênero e a importância dessa política pública como instrumento democrático e o orçamento participativo como instrumento de formação da razão pública. Os artigos contemplaram ainda temáticas que refletiram sobre políticas públicas voltadas para situações de vulnerabilidade, moradia, educação, além de discussões concernentes à judicialização das políticas públicas e ativismo judicial.

Os capítulos, abordando temas diversos, convergem para uma temática que os une, a saber, as políticas públicas e o papel dos poderes legislativo, executivo e judiciário no que se refere à sua criação, implementação e controle, considerando os conflitos decorrentes da omissão do poder legislativo e limites de sua atuação, da discricionariedade e poder-dever do poder executivo, e do protagonismo do poder judiciário em face do fenômeno da judicialização e do ativismo judicial.

Não obstante os capítulos tenham autores de várias regiões do país, sendo que alguns tem como objeto de pesquisa situações concretas e regionais, verifica-se que os mesmos problemas se apresentam nas várias regiões do país, sendo que a reflexão de situações locais específicas podem contribuir para uma melhor compreensão de situações semelhantes em outras regiões, assim como reflexões mais gerais contribuem para uma melhor compreensão de situações concretas locais, o que nos leva a concluir que a máxima que afirma ser necessário pensar globalmente e agir localmente se confirma.

A riqueza de análise e peculiaridade dos vários trabalhos apresentados em muito contribui para uma melhor percepção da realidade fática dos direitos sociais e políticas públicas no

Brasil, proporcionando-nos reflexões que alargam nosso horizonte de conhecimento e nos proporcionam melhores condições para uma atuação no sentido de superar as dificuldades que obstaculizam a concreção dos direitos sociais no Brasil, sendo que as política públicas constituem o instrumento privilegiado para a sua consecução, exigindo, portanto, aprimoramentos, que somente serão realizados com a participação popular e efetiva fiscalização por parte da população e dos órgãos competentes.

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva - Universidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva - Universidade do Oeste de Santa Catarina

# OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO DIANTE DA RESERVA DO POSSÍVEL NO BRASIL DO SÉCULO XXI

## THE CHALLENGES FOR THE EFFECTIVENESS OF EDUCATION´S PUBLIC POLICIES BEFORE THE POSSIBLE RESERVED RIGHTS IN BRAZIL OF THE 21ST CENTURY

**Juliana Cardoso Ribeiro Bastos** [1]
**Ricardo Cotrim Chaccur** [2]

**Resumo**

O tema central diz respeito aos desafios enfrentados para concretizar o direito à educação, partindo dos dispositivos previstos na Constituição Brasileira de 1988, na qual garante a educação, verificando o significado da sua palavra e a importância destacada a esse direito social em nosso sistema jurídico. Assim, impõe verificar as implicações da educação como um direito social diante da teoria da reserva do possível e compreender os desafios que, atualmente, se colocam para a efetivação do direito à educação em face das políticas públicas já implementadas pelo Brasil.

**Palavras-chave:** Educação, Mínimo existencial, Reserva do possível, Políticas públicas

**Abstract/Resumen/Résumé**

The central theme concerns the challenges facing the realization of the right to education. The starting point is to know how the Brazilian Constitution guarantees education, verifying the meaning of its word and the importance of this social right in our legal system. Thus, it is necessary to verify the implications of education as a social right before the theory of the possible reserved right. Finally, based on this, we intend to understand the challenges that are currently posed for the realization of the right to education in the face of the public policies already implemented by Brazil.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Education, Existential minimum, Possible reserved rights, Public policies

[1] Doutoranda em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Direito Constitucional das Faculdades Metropolitanas Unidas e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Advogada.

[2] Mestre em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Civil pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Professor de Direito Constitucional e Direitos Fundamentais das Faculdades Metropolitanas Unidas. Advogado.

## Introdução

A educação é um dos pilares do Estado de Direito Democrático, sendo o direito social com mais disposições expressas na Constituição Brasileira. Em um país em desenvolvimento como o Brasil, merecem grande atenção as políticas públicas de educação.

Assim, pretende-se verificar a proteção ao direito à educação junto as políticas públicas que buscam sua efetividade e o cabimento do argumento da reserva do possível nesse caso.

Nesse sentido, primeiramente, preocupa-se com a utilização adequada dos termos educação e ensino, para a consequente análise do modelo constitucional positivo do direito à educação, sendo indispensável conhecer as implicações do direito à educação como um direito social e, também, enquanto norma de direito subjetivo público.

A teoria da reserva do possível se destaca na medida em que se torna um argumento por parte do Estado para não realização de referido direito. Deste modo, pretende-se buscar a sua origem e, também, o seu desenvolvimento no contexto doutrinário e jurisprudencial brasileiro. E, assim, verificar no atual contexto brasileiro a viabilidade desse argumento frente a concretização do direito à educação.

Por fim, o presente trabalho analisa a aproximação das políticas públicas com o direito, observando o desenvolvimento das políticas públicas educacionais a partir da Constituição Federal de 1988, a evolução do investimento na educação entre o período de 2004-2014, e as principais metas do Plano Decenal 2014-2024, além de apontar os principais problemas enfrentados pelas escolas e alunos da rede pública de ensino básico em todo o país e os principais obstáculos para a efetivação do direito social à educação, dentro do contexto econômico atual no Brasil.

Para alcançar os objetivos traçados, este trabalho de pesquisa utilizou como metodologia para o desenvolvimento do artigo, dados levantados por institutos de pesquisa, notícias publicadas por jornais de grande circulação, e ainda, teses/dissertações, doutrina e jurisprudência sobre o tema tratado.

## 1. A educação na Constituição de 1988

### 1.1 Educação e ensino

Educação no dicionário comum significa "processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social." (Dicionário Aurélio) De outra forma, Hanna Arendt (2011), define a palavra como sendo:

> "o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável não fosse a renovação e a vinda dos novos e dos jovens. A educação é, também, onde decidimos se amamos as nossas crianças o bastante para não expulsá-las do nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, e tão pouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender alguma coisa nova e imprevista para nós, preparando-as em vez disso com antecedência para a tarefa de renovar um mundo comum"

Nina Raniere (2013, p.71-72), quando trata do sentido jurídico da palavra educação, aponta a definição técnica adotada pela UNESCO, no âmbito das Nações Unidas, segundo a qual:

> "Educação, para o propósito do ISCED, inclui uma variedade de programas e tipos de educação que são designados no contexto nacional como educação regular, educação de adultos, educação formal e informal, educação infantil, educação continuada, educação à distância, educação aberta, educação para toda vida, educação de meio período, sistemas duais, sistemas de aprendizes, educação técnico-vacacional, treinamento, educação para portadores de necessidades especiais (...) 13. Decorre que educação, para os propósitos da ISCED, exclui qualquer comunicação que não seja designada para especialmente promover a aprendizagem. Também exclui formas de aprendizagem que não sejam organizadas. Assim, enquanto toda educação envolve aprendizagem, muitas formas de aprendizagem não são consideradas como educação. Por exemplo, aprendizagem incidental ou aleatória que ocorre como um subproduto de um outro evento, como algo que se cristaliza durante um encontro. Esta aprendizagem está excluída porque não é organizada, ou seja, não resulta de uma intervenção especificamente planejada para promover o aprendizado."

A educação pode ser formal ou informal. A educação informal é aquela decorrente da vida em sociedade, envolvendo diversos aspectos como educar a comer, a dormir, a andar, entre outros (SOUZA, 2010). Já a educação formal, denominada como ensino, explica Motauri Souza que se encontra relacionada à formação do ser humano a partir do estabelecimento de conteúdos e processos de aprendizagem. Neste caso, conta-se com as escolas e universidades para o seu desenvolvimento (SOUZA, 2010).

## 1.2 A educação como um direito social

Ser cidadão em uma sociedade é também poder usufruir de direitos sociais para que se alcance uma vida digna. Considerando a importância dos direitos sociais na vida dos indivíduos, até mesmo como condição de fruição dos direitos de liberdade, pretende-se verificar os atuais desafios enfrentados na implementação das políticas públicas na efetivação do direito à educação.

Os direitos sociais, via de regra, impõe a realização de "atividades impostas ao Estado visando o bem-estar e o pleno desenvolvimento da personalidade humana" (BASTOS, 2010) ou, ainda, em "prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade" (SILVA, 2014) ou, ainda, "como direitos fundamentais de segunda geração, são aqueles que reclamam do Estado um papel prestacional, de minoração das desigualdades sociais." (ARAUJO; NUNES, 2009)

Também, pode-se afirmar que os direitos sociais demarcam uma dimensão objetiva dos direitos fundamentais ao demarcar o perfil de um determinado Estado. Dessa forma, aponta o tipo de Estado e de estrutura socioeconômica que se pretende realizar. Trata-se do Estado Social, aquele preocupado com a proteção dos direitos sociais no sentido de buscar uma igualdade material entre os homens, em decorrência de necessidades advindas do modelo econômico e da segregação social.

Em destaque, a educação exerce um papel crucial na sociedade como um direito social ao garantir instrução e formação da inteligência para que o indivíduo seja consciente do seu papel em sociedade.

A Constituição Brasileira, conhecida como "Constituição Cidadã", trata da educação em uma seção específica, em seus arts. 205 a 214, além de outros esparsos, inclusive no ADCT, totalizando 30 artigos ao longo de todo o seu Texto. Aponta Nina Ranieri que foi o direito social que mereceu o maior número de dispositivos no atual texto constitucional (RANIERI, 2013).

## 1.3 A educação enquanto direito público subjetivo

É na doutrina de Vidal Serrano Nunes Júnior que se ergue a compreensão do conteúdo polifacético dos direitos sociais. Diferentemente do estudo sobre a eficácia e a aplicabilidade das normas de direitos sociais, esta teoria indica os meios, os modos e os níveis de proteção com que as normas de direitos sociais foram acomodadas ao texto constitucional (NUNES, 2009).

Isso significa que os direitos sociais foram institucionalizados de formas diferentes, sendo possível encontrá-los como normas programáticas, como normas atributivas de direitos públicos subjetivos, como normas consagradoras de garantias institucionais, como cláusulas limitativas do poder econômico e, como normas projectivas. Essa diferença quanto ao modo de positivação das normas de direitos sociais facilita a compreensão de como estas normas são concretizadas.

As normas atributivas de direitos públicos subjetivos são aquelas com o "propósito de gerar aos indivíduos uma prerrogativa subjetiva, imediatamente usufruível." (NUNES, 2009) Em outras palavras, trata-se de um direito que impõe uma conduta a ser realizada de forma obrigatória por parte do Estado. É o caso do direito à educação.

O direito à educação é positivado pela Constituição como um direito de todos e dever do Estado e da família. Vidal Serrano Nunes Júnior explica que este formato de positivação "revela um propósito claro: o de deixar a posse de alguns direitos, tidos como essenciais à dignidade, fora dos debates políticos e das pendengas partidárias." (NUNES, 2009).

Isso significa que a forma por meio da qual o constituinte originário positivou a educação no art.205 da atual Constituição determina como sendo um direito de todos e um dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade, na sua realização. Nota-se que esse modelo atribui justiciabilidade ao direito à educação. Por isso, em caso de omissão na sua prestação, esse direito deve ser reivindicado, seja individual ou coletivamente (NUNES, 2016).

## 2. A teoria da "reserva do possível"

A Constituição Brasileira prevê um rol extenso de direitos fundamentais que consagra a dignidade da pessoa humana. Ocorre que, decorrente do extenso rol de direitos declarados e a dificuldade de concretização ideal de todos eles, defende-se a teoria de um mínimo existencial e, também, a teoria da reserva do possível.

A teoria do mínimo existencial é consagrada pela doutrina e jurisprudência brasileira como um princípio implícito ao sistema de direitos fundamentais. Significa a identificação de um núcleo essencial de direitos protetivos da dignidade da pessoa humana aos quais o Estado deixa de ter a discricionariedade de concretização. Estabelece um dever para o Estado de realizá-los a fim de proporcionar a todos condições mínimas de sobrevivência.

O desafio se apresenta na identificação dos direitos que fazem parte do núcleo de direitos mínimos pertencentes ao ser humano, já que além de ser levada em consideração a realidade socioeconômica do lugar, também não tem como deixar de considerar as expectativas e necessidades do momento histórico no qual se encontra (SARLET; FIGUEIREDO, 2008). Concorda-se com Ingo Sarlet e Mariana Figueiredo quando explicam que:

> "De qualquer modo, tem-se como certo que a garantia efetiva de uma existência digna abrange mais do que a garantia da mera sobrevivência física, situando-se, portanto, além do limite da pobreza absoluta. Sustenta-se, nesta perspectiva, que se uma vida sem alternativas não corresponde às exigências da dignidade humana, a vida humana não pode ser reduzida à mera existência. Registre-se, neste contexto, a lição de Heinrich Scholler, para quem a dignidade da pessoa humana apenas estará assegurada 'quando for possível uma existência que permita a plena fruição dos direitos fundamentais, de modo especial, quando seja possível o pleno desenvolvimento da personalidade'. Tal linha de fundamentação, em termos gerais e consoante já destacado, tem sido privilegiada também no direito constitucional pátrio, ressalvada especialmente alguma controvérsia em termos de uma fundamentação liberal ou social do mínimo existencial e em relação a problemas que envolvem a determinação do seu conteúdo, já que, não se há de olvidar, da fundamentação diversa do mínimo existencial podem resultar consequências jurídicas distintas, em que pese uma possível convergência no que diz com uma série de aspectos." (SARLET; FIGUEIREDO, 2008)

Verifica-se que em relação àqueles direitos que demandam uma prestação por parte do Estado, são impostos alguns limites contingenciais que obrigam uma reformulação na concretização desses direitos, como a discricionariedade do administrador público em suas escolhas orçamentárias, o caráter programático de algumas normas de direitos sociais e o próprio padrão socioeconômico de determinado Estado.

A determinação do conteúdo de um mínimo existencial não é assunto que aqui se pretende esgotar, já que muitas são as opiniões sobre o que este núcleo abrangeria.

Contudo, não se discute diante do atual estágio de desenvolvimento brasileiro que a educação pertença a esse núcleo.

A discussão sobre a determinação dos direitos componentes do mínimo existencial ganha destaque em face da teoria da reserva do possível. A expressão "reserva do possível" tem sua origem na Alemanha, com a decisão proferida no Acórdão BVERGE 33, 303, o qual, a partir de dois casos concretos, discutiu a constitucionalidade de lei estadual que regulamentava a admissão de alunos nas faculdades de medicina de Hamburgo e da Baviera.

Tendo em vista o exaurimento da capacidade total de ensino destas universidades, instituíram-se limitações absolutas de admissão de calouros que vieram a ser questionadas em face do direito à livre escolha profissional e dos locais de ensino, bem como violação aos princípios da igualdade e do Estado social. O Tribunal Constitucional Alemão entendeu no sentido de que:

> mesmo na medida em que os direitos sociais de participação em benefícios estatais não são desde o início restringidos àquilo existente em cada caso, eles se encontram sob a reserva do possível, no sentido de estabelecer o que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade.

Ocorre que a incorporação da teoria da reserva do possível pelo sistema jurídico brasileiro não aconteceu nos termos da decisão alemã. No Brasil, a reserva do possível foi adotada no sentido de limite financeiro e orçamentário que comporta os direitos sociais que exigem uma prestação positiva por parte do Estado.

Não há dúvida de que o sentido para reserva do possível adotado pelo Brasil não deve figurar como argumento para o Estado se eximir de suas obrigações. Ao contrário, existe o reconhecimento de que determinados direitos sociais, como a educação, implicam um custo para o Estado e que, a depender da interpretação levada à cabo, podem se tornar direitos ilimitáveis.

A propósito, ensina Nina Raniere que o direito à educação "comporta obrigações de fazer e não fazer, por parte de titulares e sujeitos passivos, que não se exaurem e exigem diferentes atendimentos, algumas vezes sob a reserva do possível" (2013).

Como solução, a doutrina e jurisprudência brasileira, adotam a ideia de um mínimo existencial como sendo o caminho de delimitação para a própria utilização do termo "reserva do possível", pois impõe ao Estado o dever de, ao menos, garantir

parcela de direitos que garantam a subsistência dos indivíduos e a possibilidade de desenvolver-se socialmente.

A educação faz parte do rol de direitos mínimos a serem garantidos pelo Estado para a promoção da dignidade humana. Em seu art.208, §1°, determina que o acesso ao ensino obrigatório (educação básica) e gratuito é direito público subjetivo.

Contudo, a que se ter cautela para manter a razoabilidade do papel do Estado frente à concretização desse direito, não obstante o Estado não poder se escusar de sua obrigação, com o argumento da reserva do possível, quando se tratar do núcleo essencial pertencente a esse direito, como o acesso ao ensino básico e fundamental.

## 3. Os desafios para a implementação das políticas públicas na educação diante da crise econômica atual

### 3.1 As Políticas Públicas na Educação Pós 1988

O direito à educação constitui um dos direitos mais básicos para o exercício pleno da cidadania pelo indivíduo, compondo um dos diretos sociais previstos na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Assim como todos os demais direitos sociais, exige do Estado uma prestação positiva, ou seja, um agir para que tais direitos alcancem sua efetividade plena, a fim de garantir os fundamentos e cumprir com a finalidade e com os objetivos do Estado Brasileiro preconizados nos artigos 1º e 3º da Carta Magna, dentre os quais se destacam: a dignidade da pessoa humana, a cidadania, constituir uma sociedade justa e erradicar as desigualdades sociais.

Neste sentido, Smanio explica que:

> A cidadania, que ganhou uma nova visão constitucional em 1988, passando a ser fundamento do nosso Estado Democrático e Social de Direito, com amplos direitos assegurados na Constituição, precisa também ser efetivada em nossa vida social, deixando de ser apenas uma previsão formal do sistema jurídico. Cidadania e Direitos Fundamentais passam a constituir um "Núcleo Duro" do chamado Estado Democrático e Social de Direito, trazendo as Políticas Públicas para o centro do debate político e jurídico. (SMANIO, 2013, p. 04)

Esta necessidade de protagonismo do Estado surgiu com o Estado Social pós Revolução Industrial, se contrapondo ao Estado Liberal, que para garantir as liberdades

individuais bastava o exercício de uma prestação negativa pelo Estado, cujo simples afastamento possibilitava o alcance dos direitos fundamentais de 1ª dimensão.

Nesse sentido, Ada Pellegrini explica que:

> A transição entre o Estado liberal e o Estado social promove alteração substancial na concepção do Estado e de suas finalidades. Nesse quadro, o Estado existe para atender ao bem comum e, consequentemente, satisfazer direitos fundamentais e, em última análise, garantir a igualdade material entre os componentes do corpo social. Surge a segunda geração de direitos fundamentais – a dos direitos econômicos e sociais –, complementar à dos direitos de liberdade. Agora, ao dever de abstenção do Estado substitui-se seu dever a um dare, facere, praestare, por intermédio de uma atuação positiva, que realmente permita a fruição dos direitos de liberdade da primeira geração, assim como dos novos direitos. (GRINOVER, 2010, P. 11)

Assim, para que o Estado possa alcançar a efetividade do direito à educação é necessário que esta ação, exigida pelos direitos sociais, se dê por meio de políticas públicas, uma vez que se entende como o instrumento apropriado para a consecução dos direitos fundamentais de 2ª dimensão, exigindo, como regra, um protagonismo dos Poderes Estatais para se materializarem.

Dentro desse contexto histórico, as políticas públicas devem ser compreendidas como instrumentos de consecução de direitos sociais que envolvam um planejamento e execução por meio de programas e ações de todas as três funções estatais, objetivando atender os interesses da coletividade e promovendo a inclusão social, a fim de atender os princípios e objetivos notoriamente preconizados na Constituição Federal de 1988.

Fábio Konder Comparato explica que as políticas públicas possuem relação estreita com o direito na medida em que se entende como uma atividade, como se depreende abaixo:

> É que a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. A política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade. Os atos, decisões ou normas que a compõem, tomados isoladamente, são de natureza heterogênea e submetem se a um regime jurídico que lhes é próprio. (COMPARATO, 1997)

No mesmo sentido, Maria Paula Dallari Bucci, ensina que:

> Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39)

Paulo de Sena Martins, ainda, explica que as políticas públicas educacionais objetivam a redução das desigualdades, cujo fundamento encontra-se ancorado nos objetivos do Estado brasileiro, constantes no artigo 3º da Constituição Federal:

> As políticas públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como direitos.(...) Pode-se acrescentar que as políticas contêm tanto normas que geram ou reconhecem direitos, como atos que os concretizam.(...) A política educacional é uma política pública social, na medida em que busca a redução das desigualdades, volta-se para o indivíduo – não como consumidor, mas como cidadão, detentor de direitos, e uma política setorial, uma vez que se refere a um domínio específico. (MARTINS, 2010, P. 499)

Diante dos entendimentos expostos, ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 foi fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas educacionais no Brasil, uma vez que consagrou em seus dispositivos constitucionais a responsabilidade do Estado - descentralizada e dividida entre todos os entes da federação - e da sociedade em relação ao ensino obrigatório e gratuito, resultando em políticas públicas iniciadas a partir da década de 90, com a estabilização da economia nacional, e que se desenvolveram até o momento atual. Dentro desse contexto político-jurídico, a universalização da educação com o objetivo de erradicar o analfabetismo e o acesso ao ensino superior e técnico se tornou em uma das principais metas das políticas públicas educacionais.

A divisão da responsabilidade da educação entre os entes federativos resultou em um regime colaborativo, objetivando garantir o acesso de todos à educação básica[1], na qual compete à União: o ensino superior e técnico, além da organização de um Plano Nacional de Educação e a prestação de assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino dos municípios, dos estados e do Distrito Federal; cabendo aos estados ofertar o ensino médio, como prioridade, e o ensino fundamental, em regime de colaboração com os municípios, restando a estes últimos, oferecer a educação infantil e fundamental.

A Constituição de 1988 demonstrou extrema preocupação com a educação ao definir no artigo 208[2], do Texto Constitucional, os meios para a concretização pelo

[1] A educação básica é composta, respectivamente, pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

[2] O artigo 208 da constituição federal de 1988 define como meios para a efetivação do dever do Estado brasileiro em relação à educação: o cumprimento de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurando também a oferta para aqueles que não tiveram acesso na idade própria; progressiva universalização do ensino em nível médio gratuito; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, de preferência na rede regular de ensino; educação infantil, em creche e pré-escola, às

Estado, bem como determinou um piso mínimo que deve ser de 18% da receita dos impostos na manutenção e desenvolvimento da educação, conforme disposto no artigo 212 da constituição, além de outros artigos espalhados pelo texto constitucional.

Dessa maneira, a partir do início de redemocratização do país, com a promulgação da atual Constituição, verifica-se uma série de políticas públicas adotadas pelos Governos Federais a partir da metade da década de 90, sendo que a criação do FUNDEF[3] - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - representou um marco para a universalização do ensino fundamental, mas abordou a questão da qualidade de maneira indireta e insuficiente, apesar de ter trazido uma série de inovações[4] importantes na busca pela implementação do direito à educação básica (MARTINS, 2010, P. 508), sendo substituído, posteriormente, pelas razões apontadas, pelo FUNDEB em 2006, que obrigou a expansão dos valores que a União deve transferir para estados e municípios, na qual o fundo anterior se restringia ao ensino fundamental.

Para Marcílio, um dos mais importantes efeitos do FUNDEF foi o acréscimo de 2 milhões de alunos beneficiados pelo fundo, no contingente do ensino fundamental, com crescimento de 6,7% e com isso, em 2001, 97% das crianças de 7 a 14 anos de idade estavam na escola. (MARCILIO, 2005, p.242). Contudo, o Fundo era voltado apenas

---

crianças de cinco anos de idade; acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa, criação artística, de acordo com a capacidade de cada pessoa; oferta de ensino noturno regular; atendimento aos alunos de ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, de transporte, de alimentação e de assistência à saúde.

[3] Para Martins, o Fundef teve um impacto importante para a universalização no ensino fundamental e introduziu a preocupação com a equidade, ao nivelar as disponibilidades de recursos para serem despendidas nos alunos das redes estadual e municipal no âmbito de cada Estado e adotar a ideia de distintas ponderações para diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento. Cuidou, assim, das desigualdades intraestaduais, mas não das interestaduais, que poderiam ter sido minimizadas se fosse cumprida a regra referente ao valor mínimo nacional por aluno equivalente à média nacional, que implicaria em maior aporte de recursos via complementação da União. Não dotou as demais etapas da educação básica de mecanismo de financiamento. como programa, como política pública, constituiu uma política nacional, com regras gerais válidas para todos os entes, entre as quais um valor nacional despendido por aluno e o compromisso de complementação por parte da União aos fundos que não o atingissem. Uma vez implementado como política de financiamento da educação, o Fundef induziu a adoção de outras políticas – habilitação dos docentes, capacitação dos agentes de controle social, elaboração de planos de carreira. (MARTINS, 2010, P. 507-508)

[4] Martins aponta para as seguintes inovações trazidas pelo FUNDEF: relação entre o financiamento e variáveis educacionais, expressas pelo número de matrículas no ensino fundamental (buscando o objetivo da universalização); distribuição proporcional ao número de matrículas entre cada estado e seus municípios, de modo a equalizar as despesas por aluno de ambos os entes; introdução da preocupação com os custos diferenciados por meio da fixação das ponderações, com a finalidade de atender a requisitos da equidade; mecanismos de transparência, como criação de contas únicas e específicas e de conselhos de acompanhamento e controle social; subvinculação de recursos aos salários do magistério; possibilidade de transferência horizontal de recursos, isto é, de entes subnacionais para outros, desde que no âmbito do mesmo estado.

para o Ensino Fundamental e sua receita não podia ser utilizada para a remuneração de todos os profissionais da educação, sendo voltada apenas para os professores.

O FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, foi regulamentado pela Lei 11.494/2007, tendo como finalidade promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação. Sua vigência teve início no ano de 2007 e foi estendida até 2020. Dentre os principais objetivos, observa-se a preocupação com a universalização da educação básica, por meio da promoção da equidade, da melhoraria na qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação com a criação de um piso salarial, além de garantir aplicação dos recursos públicos na educação e de corrigir a má distribuição dos recursos entre as diversas regiões do país, bem como a criação de conselhos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Observam-se, também, programas como o PRONATEC, PROUNI, FIES, bastante conhecidos pelos seus benefícios, viabilizaram o acesso ao ensino superior e profissionalizante, bem como as políticas públicas inclusivas promovidas pelas ações afirmativas que possibilitou o acesso ao ensino de determinados grupos vulneráveis e minorias por meio da controversa lei de cotas.

## 3.2 A evolução dos gastos com a educação entre os anos de 2004 e 2014 e o Plano Nacional Decenal 2014 - 2024

O Instituto Fernand Braudel, ligado à FAAP, publicou em 2015 uma pesquisa em que aponta um aumento significativo dos valores investidos na educação entre o período compreendido de 2004 à 2014. O estudo verifica que os gastos com a educação têm sido cada vez maiores, superando, inclusive, o piso mínimo determinado pelo artigo 212 da Constituição Federal, de 18%.[5] Tanto o FUNDEB, quanto o FIES[6] tiveram um aumento significativo nos valores destinados à eles no comparativo entre 2004 e 2014.

Entretanto, os estudos apresentados pelo Instituto concluem e alertam que:

[5] O estudo, indica que a despesa quase quadruplicou no período em termos reais, passando de R$24,5 bilhões em 2004 para R$94,2 bilhões em 2014, equivalente a 1,71% do PIB, sendo que em relação a este último, o aumento representou 2,3 vezes mais. Durante todo o período o piso estipulado pelo artigo 212 da Constituição Federal foi superado, sendo que nos últimos três anos (2012 a 2014), a União gastou R$43,1 bilhões acima do limite mínimo, média de R$ 14,4 bilhões a mais por ano.

[6] Em relação ao FIES, a pesquisa anota que o programa consumiu R$13,8 bilhões em 2014, tendo um crescimento real de 1.100% em relação ao ano de 2004, e representando sozinho 15% de toda a despesa federal em educação.

> Tal expansão de gastos pode ser considerada algo muito positivo para o país, se os programas nos quais o dinheiro está sendo aplicado efetivamente derem retornos à sociedade em termos de melhor qualificação da população, aumento de produtividade, ganhos de renda, redução das desigualdades de oportunidades, etc. Por outro lado, pode representar um aumento de custos sem retorno social se os programas ferais voltados à educação forem ineficientes. Nesse caso, a sociedade estaria pagando mais impostos para custear serviços que não lhes dão o esperado retorno.[7]

Em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE) para o período decenal de 2014 à 2024, aprovado pela Lei 13.005 de 25 de junho de 2014[8], estabelece dez diretrizes, distribuídas em vinte metas, dentre as quais destacam-se a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de educação.

Para a educação infantil, o Plano estipulou como meta ter 100% das crianças de 4 e 5 anos matriculadas na pré-escola até 2016 e 50% das crianças com até três anos matriculadas em creches nos próximos dez anos, enquanto no ensino fundamental, o objetivo é certificar de que todas as crianças de 6 a 14 anos estejam matriculadas no ensino fundamental de 9 anos, e garantir que, em um prazo de dez anos, pelo menos 95% delas concluam o fundamental na idade recomendada, alfabetizando todas as crianças até o fim do terceiro ano do ensino fundamental.

Quanto ao ensino médio, a PNE estabeleceu como objetivo o atendimento escolar para 100% dos adolescentes entre 15 a 17 anos até 2016, elevando, em até dez anos, a taxa líquida de matrículas dessa faixa etária no ensino médio para 85%. Dessa forma, pretende-se, triplicar o número de matrículas educação profissional técnica de nível médio, em dez anos, garantindo a qualidade e aumentando em pelo menos 50% a oferta de matrículas no segmento público de educação profissional.

Em relação ao ensino superior, a PNE estabeleceu como meta elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 50% da população entre 18 a 24 anos**,** mantendo a qualidade e expandindo as matrículas no setor público em pelo menos 40%, além de garantir que pelo menos 75% dos professores da educação superior sejam mestres e 35%, doutores.

---

[7] Acesso em 10.05.17: http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/04/20/o-governo-federal-gasta-pouco-com-educacao/

[8] O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, é um instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor. Neste novo texto, fruto de amplos debates entre diversos atores sociais e o poder público, estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis – infantil, básico e superior – a serem executados nos próximos dez anos. http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf. Acesso em 10.05.2017.

Outra preocupação, também, foi com a pós-graduação stricto sensu, na qual o objetivo é ampliar as matrículas, com a finalidade de alcançar a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

A PNE, ainda, se preocupou com a educação de jovens e adultos, estabelecendo como objetivo o aumento da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, bem como com os programas de inclusão de crianças e adolescentes que necessitem um atendimento especializado na educação básica, garantindo, assim, o acesso à educação.

Por fim, dos principais pontos objetivados pela PNE, destaca-se a preocupação com o profissional da educação, e o investimento na educação. No primeiro caso, a PNE tem como meta criar uma política nacional de formação de professores para assegurar que todos os professores da educação básica possuam curso de licenciatura de nível superior na sua área de conhecimento, além de formar, em até dez anos, 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação, bem como garantir que 100% dos deles tenham curso de formação continuada, equiparação salarial com profissionais equivalentes e criar um plano de carreira para os que atuam no ensino básico e superior das redes públicas.

Em relação ao investimento, o Plano objetiva alcançar, em até dez anos, o investimento do equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na educação pública**.**

## 3.3 Os problemas enfrentados pela educação básica nas escolas municipais e estaduais no Brasil

Apesar de se ter verificado que o valor investido na educação teve um aumentado substancial no decênio 2004-2014, sendo investido uma porcentagem acima do piso de 18%, conforme determinado pela Constituição Federal, inúmeras são as notícias que denunciam, constantemente, problemas enfrentados pelas escolas municipais e estaduais em todo o território brasileiro. O site de notícias G1[9] informou em 21 de fevereiro de 2017, que problemas de infraestrutura como a falta de materiais, além de carteiras e mesas quebradas atrasaram as aulas em escolas municipais nas regiões sul, sudoeste e norte do estado da Bahia. A mesma matéria, ainda, denuncia que na cidade de Olhos D´água, na região sudoeste, as aulas na escola municipal da cidade ainda não iniciaram por falta de professores.

[9]Acesso em 10.05.17:http://g1.globo.com/bahia/noticia/2017/02/problemas-de-infraestrutura-atrasam-aulas-de-escolas-municipais-na-bahia.html

Em 2014, o portal de notícias G1[10] noticiou que no estado do Rio Grande do Sul, mais de 10% das escolas estaduais possuíam problemas de infraestrutura, como infiltrações, problemas na rede elétrica, além de partes estruturais do prédio danificadas exigindo reparos gerais. Na cidade de Santa Maria, das 35 escolas, a notícia informa que pelo menos 23 não possuíam alvará, demonstrando o grave problema enfrentado pelo sistema de ensino gaúcho.

Em São Paulo, o portal de notícias G1[11], em matéria publicada no dia 10 de fevereiro de 2017, alertou que o início das aulas para os estudantes das escolas estaduais e municipais foi marcado pela falta de merenda e professores, além de colchões para os alunos de 5 e 6 anos de idade que passam o dia no colégio. Até o mês de maio, ou seja, com quase completado o primeiro semestre do ano letivo, os problemas com a merenda e a falta de uniformes, que já deveriam já ter sido entregues pelo poder público continua a causar transtornos para as famílias dos alunos.

No estado do Rio de Janeiro, os problemas envolvendo a educação ainda são mais sérios em decorrência da grave crise econômica que o estado enfrenta desde 2015[12], com a recessão na economia do País. Os sites de notícias do Jornal do Brasil[13], em 2015, e do G1[14], em 2016, denunciam, respectivamente, que na região da periferia metropolitana da capital do Rio, 40% das escolas municipais não têm cano de água, afetando o fornecimento, enquanto na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, a retomada das aulas em 2016 atrasou em razão do atraso no repasse de verbas pelo governo do estado, prejudicando a manutenção da limpeza, vigilância e de outros serviços fundamentais para o funcionamento da universidade.

O portal de notícias G1 publicou, em 2015, uma matéria especial com o Raio X das Escolas do Brasil, utilizando para a pesquisa, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), trazendo resultados alarmantes sobre os problemas existentes em escolas públicas localizadas nas cinco

[10]Acesso em 10.05.17: http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/02/com-problemas-de-infraestrutura-300-escolas-voltam-aulas-no-rs.html.
[11]Acesso em 10.05.17: http://www.atribuna.com.br/noticias/noticias-detalhe/cidades/alunos-do-periodo-integral-de-escola-municipal-ficam-sem-almoco/?cHash=f6d915ee568801952627328d65a4238f.
[12]https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/le-monde/2016/11/23/com-a-crise-politica-e-economica-rio-de-janeiro-agoniza-como-o-seu-sistema-de-saude.htm. Acesso em 10.05.2017.
[13]Acesso em 10.05.17:http://www.jb.com.br/rio/noticias/2015/02/07/crise-economica-do-estado-do-rio-exige-mudancas-estruturais-alerta-especialista/ .
[14]Acesso em 10.05.17:http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/08/em-meio-crise-educacao-e-saude-continuam-prejudicadas-no-rj.html.

regiões do País. Na matéria, dos dados apresentados, o mais alarmante foi aquele que verificou que em 2014, o percentual de escolas sem rede de esgoto ainda era de 53%.

Por fim, ressalta-se o problema o analfabetismo funcional[15] no Brasil[16], apesar dos dados do IBGE[17] demonstrarem uma queda do analfabetismo absoluto no país do fim do século XX e início do século XXI, a taxa de analfabetos funcionais ainda é grande e compromete a efetivação do direito a educação e, consequentemente da qualidade de vida e melhores oportunidades de empregos para essa população. Segundo o Observatório do PNE[18], em 2015, a taxa de analfabetos funcionais era de 27%, e a meta da PNE que compreende o período de 2014-2024 é de reduzir a taxa para 13,5%.

## 3.4 Os desafios para a efetivação do direito social à educação no Brasil no século XXI

A educação possibilita o desenvolvimento humano em todas as suas formas e é essencial para a formação de uma sociedade justa e igualitária, sendo indispensável para

---

[15] Segundo o site Educabrasil, a expressão "analfabetismo funcional" se refere ao tipo de instrução em que a pessoa sabe ler e escrever mas é incapaz de interpretar o que lê e de usar a leitura e a escrita em atividades cotidianas, resultando na dificuldade que a pessoa tem de conseguir extrair sentido das palavras e de colocar ideias no papel por meio do sistema de escrita, como acontece com quem realmente é alfabetizado. http://www.educabrasil.com.br/analfabetismo-funcional/: Acesso em 10.05.2017.

[16] A PNAD – Pesquisa Nacional por amostra de domicílios, realizada pelo Instituto do IBGE, divulgada em 25 de novembro de 2016, aponta que A taxa de brasileiros considerados analfabetos funcionais – ou seja, que têm 15 anos ou mais de idade, mas tiveram menos de quatro anos de estudo formal, caiu de 17,6% em 2014 para 17,1% em 2015. Nesse caso, o índice caiu em todas as regiões, e a Região Nordeste é, mais uma vez, a que registrou a taxa mais alta (26,6%, contra 27,1% no ano anterior). (G1 – 25.11.2016) http://g1.globo.com/educacao/noticia/taxa-de-analfabetismo-cai-pelo-quarto-ano-no-brasil-mas-sobe-na-regiao-norte.ghtml

[17] Dados fornecidos pelo Teen IBGE e pelo Observatório do PNE, indicam que na última década do século XX, entre o período de 1991-2000, a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais caiu de 20,1% para 13,6%, chegando a 11,8% em 2002 e a 8% em 2015. http://teen.ibge.gov.br/biblioteca/274-teen/mao-na-roda/1721-educacao-no-brasil e http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/9-alfabetizacao-educacao-jovens-adultos. Acesso em 10.05.2017.

[18] O Observatório do PNE é uma plataforma online que tem como objetivo monitorar os indicadores referentes a cada uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e de suas respectivas estratégias, e oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais já existentes e que serão implementadas ao longo dos dez anos de vigência do Plano. A ideia é que a ferramenta possa apoiar gestores públicos, educadores e pesquisadores, mas especialmente ser um instrumento à disposição da sociedade para que qualquer cidadão brasileiro possa acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas. A iniciativa é de vinte e duas organizações ligadas à Educação especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino que, juntas, vão realizar o acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE. São elas: Associação Nova Escola, Capes, Cenpec, Comunidade Educativa Cedac, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, Fundação Santillana, Fundação Victor Civita, Instituto Avisa Lá, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, Instituto Rodrigo Mendes, Instituto Unibanco, Ipea, Mais Diferenças, SBPC, Todos Pela Educação, UNESCO e Unicef. O desenvolvimento da plataforma contou com o apoio do BID. http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/9-alfabetizacao-educacao-jovens-adultos. Acesso em 10.05.2017.

a soberania do povo. O povo soberano é a legitimação da ordem política. (COMPARATO, 2016, p.243)

Assim, o direito à educação, enquanto um direito fundamental – social - de segunda dimensão, prevista em uma norma programática, exige do Estado um maior protagonismo que deve se realizar por meio de Políticas Públicas. Contudo, conforme visto, no capítulo anterior, a ação de qualquer um dos poderes do Estado não se encontra limitado, no caso do direito social à educação, pela reserva do possível, isto é, a alegação do Estado de indisponibilidade financeira para realizar as ações necessárias para a implementação das Políticas Públicas referentes à educação e consignadas na Constituição Federal, por se entender que tal direito compreende o mínimo existencial, conforme entendimento já pacificado do Supremo Tribunal Federal[19], pelas decisões cuja relatoria coube ao Ministro Celso de Mello.

Contudo, necessário observar que desde o início de 2015, no Brasil, há um aprofundamento da crise financeira e econômica, resultante de uma crise política e institucional, alimentada pelos escândalos de corrupção nos poderes legislativo e executivo das esferas federal, estadual e municipal do país, deflagrada por diversas operações da Polícia Federal em conjunto com o Ministério Público e que impactam diretamente na receita do país e, possivelmente, pode prejudicar a implementação de políticas públicas educacionais.

Diante deste quadro de instabilidade política e econômica, as Políticas Públicas tendem a sofrer um impacto direto como consequência da falta de disponibilidade financeira para a sua efetivação.

Além da possibilidade da atual crise econômica impactar negativamente nas políticas públicas educacionais, verifica-se, também, que a diminuição drástica no poder

[19] O Supremo Tribunal Federal, considerado guardião da atual Carta Magna Brasileira, pacificou entendimento de que no caso dos direitos fundamentais sociais, é possível a intervenção do Poder Judicante para assegurar o acesso incondicional á educação infantil, não podendo o Estado alegar reservas ou indisponibilidade de condições para deixar de atender aos preceitos da Lei Maior, sob pena de não atender ao mínimo das condições de existência, bem como da dignidade do cidadão, conforme julgamento no Agravo Regimental nº 639337 da relatoria do Min. Celso De Mello, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011. (www. stf. jus. br), bem como se deprrende do RE nº 956475 que restabeleceu a decisão monocrática do juiz de 1ª instância, obrigando o município de Volta Redonda, no Rio de Janeiro, a matricular uma criança de quatro anos na creche pública. Para o ministro "a cláusula da 'reserva do possível' – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade".

aquisitivo dos cidadãos brasileiros e o aumento desenfreado do desemprego[20] no país resultou num fenômeno migratório de muitos alunos do ensino privado para a rede pública de ensino, aumentando a demanda e a necessidade de vagas nas escolas públicas de educação básica.

Desde de 2015, quando iniciou-se a atual crise econômica, jornais de vários estados brasileiros têm noticiado esse fenômeno migratório que vem ocorrendo no ensino básico e que aumentou em 2016 e 2017. No Rio Grande do Sul, uma pesquisa realizada pelo Sinepe[21], entre os meses de janeiro e fevereiro de 2017, apontou que a migração de alunos das escolas particulares para as escolas públicas têm aumentado em razão da crise econômica que o país tem enfrentado.[22]

No Distrito Federal, o fenômeno migratório também foi relatado pela Secretaria da Educação que informou que em 2017 do total de 42 mil solicitações de novas matrículas, 12.769 foram de alunos migrando da rede particular de ensino para a pública, e que este movimento migratório aumentou no comparativo com o ano de 2016, quando as matriculas na rede pública, de alunos que abandonaram as escolas particulares, foi de 6.130, representando um aumento de 104,5% na comparação entre os dois anos. Para a diretora da Federação das Escolas Particulares, esse movimento migratório teve como causa principal a perda do poder aquisitivo das classes C e D.[23]

Em Nova Odessa, no estado de São Paulo, a Secretaria da Educação da cidade informou que migração da rede particular para a pública registrou um aumento de 396%, no ano de 2017, motivada pela crise econômica que atingiu o país, segundo a Secretária da Educação.[24]

Em Vitória, capital do estado do Espírito Santo, a Secretaria do Estado de Educação (Sedu) informou que em 2017 a procura por vagas na rede pública de ensino

[20] O desemprego no Brasil bateu um recorde negativo em 2017 com uma taxa de desemprego de 13,70% no mês de março deste ano, enquanto em 2014 a taxa variou na casa dos 6 a 7%, em 2015 iniciou em 7 e terminou o ano em 9%, e em 2016 de 9 a 12%, segundo a Pnad, realizada pelo IBGE: http://br.advfn.com/indicadores/pnad.

[21] Sindicato do Ensino Privado do Rio Grande do Sul.

[22] http://noticias.band.uol.com.br/cidades/rs/noticia/100000853803/pesquisa-aponta-migra%C3%A7%C3%A3o-de-estudantes-para-ensino-p%C3%BAblico.html: Acesso em 01.05.2017.

[23] http://www.jornaldebrasilia.com.br/cidades/retrato-da-crise-migracao-para-escolas-publicas-dobra-em-2017/: Acesso em 01.05.2017.

[24] http://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2017/03/migracao-da-rede-particular-para-publica-cresce-396-em-nova-odessa.html: matéria publicada no Portal G1 em 08.03.2017.

dobrou se comparado ao ano de 2016, tendo como principal causa a dificuldade dos pais de continuarem pagando as mensalidades das escolas particulares.[25]

No estado de Pernambuco, a Secretaria Estadual de Educação divulgou um balanço demonstrando que na rede estadual houve um aumento de 46% de alunos que migraram da rede particular para a rede pública, na comparação entre 2016 e 2017, representados por 15.515 alunos contra 22.648, respectivamente.[26]

Dessa forma, a crise econômica vigente no país desde o início de 2015, diminuiu e poderá continuar a diminuir o poder aquisitivo das famílias brasileiras, agravando o fenômeno migratório dos alunos da rede particular de ensino para a rede pública, aumentando a demanda abrupta, que sem o devido planejamento pela administração pública, pode acarretar na piora das condições e na oferta de um ensino público de qualidade. Neste contexto, o grande desafio para os atuais e futuros gestores será o de tentar minimizar e resolver os problemas já existentes e absorver todo este contingente de alunos oriundos das escolas particulares, sem que isso prejudique a qualidade do ensino e da infra-estrutura que deve ser fornecida aos alunos da educação básica.

Somado ao cenário apontado acima, é certo que a expansão e desenvolvimento no ensino superior por meio de novas universidades públicas poderá gerar o aumento de gastos progressivos no futuro decorrente da necessidade que haverá de contratar mais professores e funcionários, além da manutenção e compra de materiais e infra-estrutura, sem contudo resultar numa melhora na qualidade profissional, tendo em vista o problema do analfabetismo funcional, apontado acima.

## CONCLUSÕES

A educação é elemento básico para o desenvolvimento econômico e social de qualquer Estado de Direito, sendo necessário para promover a inclusão social e o exercício da cidadania. Para a concretização dos objetivos traçados como metas pela Constituição Federal de 1988, observa-se que o direito social à educação, como direito fundamental de segunda dimensão, é disposto em norma programática, na qual exige do Estado uma prestação positiva e, consequentemente, num protagonismo maior dos entes federativos por meio de políticas públicas.

[25] http://beta.gazetaonline.com.br/noticias/cidades/2017/01/dobro-de-alunos-troca-privadas-por-publicas-1014014014.html: material publicada pela Gazeta Online em 14.01.2017.
[26] Matéria publicada no Diário de Pernambuco em 14.02.2017.

Neste sentido, a teoria da reserva do possível não se aplica às questões que envolvem o direito à educação, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, em razão de tal direito ser considerado como mínimo existencial para o desenvolvimento de um indivíduo, não podendo, assim, o Estado se furtar de seu dever perante a sociedade.

A partir da Constituição de 1988 se nota que houve um avanço significativo e um desenvolvimento substancial na direção de alcançar a efetivação do direito à educação no país, com diversas políticas públicas realizadas por meio de programas e ações do governo e da sociedade civil organizada, com aumento do investimento pelo Poder Público. Contudo, o aumento no investimento, ainda não foi suficiente para eliminar os diversos problemas denunciados pelos quais passam as escolas e os alunos da rede pública de ensino.

Dentro desse contexto, é necessário observar que o aprofundamento da crise política e econômica experimentada pelo Brasil, iniciada em 2015, resultou numa diminuição do poder aquisitivo dos cidadãos brasileiros e o fenômeno migratório dos alunos da rede privada de ensino pra rede pública.

Assim, observa-se que muitos são os desafios a serem enfrentados para a concretização da educação no país e a efetivação do direito social à educação, cabendo ao direito um papel fundamental na formação das leis que orientem ou sirvam de diretrizes para a realização das políticas públicas, pelo poder legislativo, ou ainda, pela intervenção jurisdicional dos Tribunais brasileiros, como intermediador dos conflitos concretos existentes sempre que ao cidadão for negado ou dificultado o acesso ao direito constitucional e que deve ser universal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES Jr., Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 13ª edição;

ARENDT, Hanna. Entre o passado e o futuro. São Paulo: Perspectiva, 7, 2011;

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 22ª edição;

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

COMPARATO, Fábio Konder. Ética – Direito, Moral e Religião No Mundo Moderno. São Paulo: Companhia das Letras. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (Org.). Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo poder judiciário. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 7, n. 7, 2010;

MARCILIO, Maria Luiza. História da Educação em São Paulo e no Brasil. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

MARTINS, Paulo de Sena. O Financiamento da educação básica como política pública *In* Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: ANPAE, v. 26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010;

NUNES JR., Vidal Serrano. A Cidadania Social na Constituição de 1988 – Estratégias de Positivação e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais. São Paulo: Verbatim, 2009 e 2016;

SARLET, Ingo Wolfgang e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html;

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 38ª edição, 2014;

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a Efetivação da Cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.).O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. Direito Educacional. São Paulo: Verbatim, 2010;

RANIERE, Nina Beatriz Stocco. Justiça pela Qualidade na Educação - O Direito educacional no sistema jurídico brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2013;