

CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL - UNIBRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E
DEMOCRACIA

BRUNA ISABELLE SIMIONI SILVA

O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NA ORDEM
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

CURITIBA

2015

BRUNA ISABELLE SIMIONI SILVA

O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NA ORDEM CONSTITUCIONAL
BRASILEIRA

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção de título de mestre, Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil - UNIBRASIL.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Augusto Maliska.

CURITIBA

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

BRUNA ISABELLE SIMIONI SILVA

O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção de título de mestre,
Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário
Autônomo do Brasil - UNIBRASIL, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Marcos Augusto Maliska

Direito, Faculdades Integradas do Brasil – Unibrasil.

Membros:

Prof. Dr. Cristhian Magnus de Marco

Profª. Dra. Ana Lúcia Pretto Pereira

Curitiba, 20 de março de 2015.

S586

Silva, Bruna Isabelle Simioni.
O direito fundamental à educação na ordem constitucional brasileira. / Bruna Isabelle Simioni Silva. – Curitiba: Unibrasil, 2015.
145p.; 29 cm.

Orientador: Marcos Augusto Maliska.

Dissertação (mestrado) – Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil.
Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, 2015.
Inclui bibliografia.

1. Direito – Dissertação. 2. Direitos fundamentais. 3. Direito à educação. 4. Educação - Políticas públicas. I. Centro Universitário Autônomo do Brasil. Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia. II. Título.

CDD 340

*“O direito não serve, senão para se realizar.
Então não lhe basta uma pretensão
normativa, é preciso que se lhe dê efetividade
social”*

Rudolf Von Ihering

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de mencionar algumas pessoas que foram essenciais para que este trabalho fosse realizado, pessoas que compreenderam minha ausência, que entenderam minhas lágrimas diante das dificuldades e que sempre sorriram comigo, me apoiando e dando força.

Talvez eu não consiga mencionar a todos a quem gostaria de agradecer, pois muitas foram as pessoas que estiveram comigo em toda essa jornada acadêmica, e que são especiais.

Inicialmente gostaria de agradecer aos meus pais, Paulo Roberto (*sempre presente*) e Lucimari, minha fortaleza, pessoas que sempre se preocuparam em ver os filhos formados, mas não simplesmente para ter um diploma, e sim pela busca do conhecimento, pela satisfação em sempre saber um pouco mais, e pelos esforços para sempre me dar o melhor ensino, meus primeiros professores, meus pais, meus amores eternos.

A caminhada neste plano continuará sem um pedaço do meu coração, mas tenho certeza que com uma linda estrela brilhando e iluminando o meu caminho. Pai, obrigada por tudo o que fez por mim, agradeço imensamente por todos os seus ensinamentos e amor, te amo.

Minha mãezinha, por toda ajuda despendida, por todo amor, compreensão, carinho, ombro amigo e por não ter me deixado abandonar o sonho de terminar o mestrado, te amo.

Ao Guilherme, meu amor, meu porto seguro, companheiro e meu melhor amigo, que durante o mestrado se tornou meu marido, obrigada pelas sábias palavras de motivação para que sempre seguisse em frente, sem medo, por mais difíceis que os caminhos pudessem ser, agradeço por todo amor e carinho a mim dedicados, “te amarei de janeiro a janeiro até o mundo acabar”.

Ao Bruno, meu irmão, amigo e exemplo de dedicação e perseverança, por todo apoio e ajuda.

A Pandora, pelas lambidas e por ser minha companheira de dissertação, ficando em baixo da mesa enquanto estava pesquisando e escrevendo.

A amiga Beatriz Ferreira Corrêa da Silva, quem eu tive a honra de conhecer durante a graduação em virtude do trabalho de conclusão de curso, que com seu livro me deixou encantada pelos direitos sociais, me fazendo levar para o Mestrado um tema que é de tamanha importância na sociedade, agradeço pelo carinho e por todo apoio.

Aos meus amigos de Mestrado George e Silmara pessoas queridas e especiais, agradeço pelas risadas, e digo que não foram poucas, por toda amizade e pela companhia nas aulas fazendo com que ficassem mais leves e divertidas, certamente os levarei em meu coração por todo o resto da vida, mesmo que os nossos caminhos sejam diversos.

Aos Professores da graduação que hoje chamo de amigos, Alessandra Back, Ana Paula Pellegrinello, Carlos Eduardo Dipp e Thaysa Prado, que me apoiaram e me ajudaram na caminhada pela busca do título de Mestre.

Ao meu orientador Marcos Augusto Maliska pelas aulas maravilhosas ministradas durante o curso, por sempre estar disposto a ajudar e por ter aceitado o convite da orientação.

Ao Professor Octavio Campos Fischer pelas oportunidades, por todo incentivo e apoio nas horas em que mais precisei.

A todos os professores do Mestrado, que se dedicaram a transmitir uma das maiores virtudes que se pode ter: o conhecimento, e assim, contribuíram diretamente com a minha formação.

SUMÁRIO

RESUMO	x
ASTRATTO	xi
INTRODUÇÃO	1
1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL	5
1.1 O PERÍODO LIBERAL CONSERVADOR: DA INDEPENDÊNCIA AO FIM DA REPÚBLICA VELHA	7
1.2 ESTADO SOCIAL BRASILEIRO	12
1.3 ESTADO NOVO	17
1.4 DO AVANÇO DA DEMOCRACIA AO GOLPE DE ESTADO	19
1.5 DA INSTITUCIONALIZAÇÃO AO FIM DO REGIME MILITAR	23
1.6 CONSTITUIÇÃO CIDADÃ	27
2 EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL	29
2.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL	29
2.2 HISTÓRICO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS SUAS GERAÇÕES	37
2.3 DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS	42
2.4 RELEVÂNCIA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS	49
2.5 INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS	60
2.6 NÚCLEO ESSENCIAL	68
3 EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	74
3.1 O QUE É EDUCAÇÃO?	74
3.1.1 Concepção Comum de Processo Educativo	81

3.1.2	Conceito Crítico de Educação.....	83
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	84
3.3	POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	87
3.3.1	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).....	89
3.3.2	Ação Brasil Carinhoso.....	89
3.3.3	Programa Mais Educação (PME).....	90
3.3.4	Programa caminho da escola.....	90
3.3.5	Projovem – Saberes da Terra.....	92
3.3.6	Projovem Urbano.....	93
3.3.7	Educação Para Jovens e Adultos.....	94
4	O PODER PÚBLICO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	96
4.1	UNIÃO.....	99
4.2	OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL.....	102
4.3	MUNICÍPIOS.....	103
4.4	VINCULAÇÃO DE RECURSOS.....	104
4.5	DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS: CONCRETIZAÇÃO X ESCASSEZ DE RECURSOS.....	108
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
	REFERÊNCIAS.....	122

RESUMO

O presente trabalho tem por intenção estudar o direito à educação frente à ordem constitucional brasileira. Também tem como objetivo demonstrar que os direitos sociais, conquistados por meio das revoluções, atualmente possuem mínima aplicabilidade e sofrem grande tendência de supressão sob argumento de insuficiência de recursos, surgindo assim a necessidade de equipará-los aos direitos fundamentais que tem por base o princípio da proibição do retrocesso social, para que as conquistas já almeçadas não sejam abolidas. Busca-se também relacionar as normas dentro da constituição por meio da hermenêutica constitucional trazida para validar a proposta do trabalho. A reflexão do presente tem como base a própria sociedade onde se percebe a não concretização do direito à educação que é essencial para que o indivíduo tenha uma vida digna e para que possa participar ativamente na sociedade dentro de um Estado democrático e social de direito. Para que haja concretização do direito à educação têm-se as políticas públicas que visam à concretização de direitos, buscando as políticas educacionais igualar os indivíduos dentro da sociedade. Entretanto para que haja a sua consolidação há necessidade de estarem aportadas em um fundo público, analisando-se para tanto a distribuição e vinculação de recursos dos entes federativos.

Palavras-chave: Direitos Sociais, Fundamentalidade, Direito à Educação, Políticas Públicas, Financiamento da Educação, Estado Democrático e Social de Direito, Escassez de Recursos.

ASTRATTO

Questo lavoro è quello di studiare il modello giusto davanti formazione brasiliana dentro dell'ordine costituzionale. Vuole a dimostrare che i diritti sociali, conquistati attraverso di rivoluzioni, hanno attualmente applicabilità minima e subiscono maggiore tendenza di soppressione in discussione le risorse insufficienti, con conseguente necessità di dotarli di diritti fondamentali che si basa su principio del divieto di regressione sociale, che cerca prevenire che i diritti già vinto non possono essere aboliti. L'obiettivo è di mettere in relazione anche alle norme all'interno della Costituzione attraverso l'ermeneutica costituzionali portati per convalidare il lavoro proposto. Una riflessione di questo si basa sulla società stessa che percepisce non realizzazione del diritto all'educazione che è essenziale per l'individuo di avere una vita meritevole e per di partecipare attivamente alla società all'interno di uno stato democratico e sociale di diritto.

Per avere la concretizzazione del diritto all'educazione hanno le politiche pubbliche che vogliono i raggiungimenti dei diritti, alla ricerca di politiche educazionale che pareggia l'individui all'interno della società. Tuttavia così per avere la consolidazione di questi politiche pubbliche ci sono bisogni di stare ancorati in un fondo pubblico, analizzando sia per la distribuzione e le capacità delle entità federative vincolante.

Parole chiave: diritti sociali, diritto all'educazione, Politiche Pubbliche, Sussidio delle educazione, democrazia ed Stato sociale di diritto, la scarsità delle risorse.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade o estudo do direito à educação na ordem constitucional brasileira e terá como base a importância dos direitos sociais, em especial do direito à educação, os quais possuem mínima aplicabilidade e sofrem grande tendência de supressão.

Logo de início apresenta-se uma contextualização histórica do direito social à educação frente às Constituições já existentes, até chegarmos a atual Carta Magna, sendo que o objetivo do primeiro capítulo está ligado em demonstrar como o direito à educação foi sendo inserido e positivado pelas Constituições.

Em seguida, no segundo capítulo, buscou-se salientar a importância do direito a educação, relacionando-o com a dignidade da pessoa humana, que está inteiramente ligado ao conceito jurídico de direitos humanos, demonstrando assim que dentro da ordem jurídica atual há íntima relação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, podendo considerar estes como sendo caracterização daqueles, ou seja, dos direitos humanos no âmbito interno.

A dignidade da pessoa humana, presente no artigo 1º, da Constituição Federal, não trata apenas de norma de conteúdo ético e moral, mas sim de norma jurídico-positiva, dotada de eficácia, a qual está associada à realização dos direitos fundamentais do homem, nas suas diversas dimensões.

Os direitos fundamentais podem ser fundamentados por diversas dimensões e fontes históricas e numa concepção naturalista tem-se que são absolutos, impondo-se a qualquer ordem jurídica.

Esses direitos surgiram de forma a garantir os interesses dos cidadãos face ao Estado, ante a disparidade de poder existente entre eles.

Os direitos sociais, por sua vez, surgiram em meio a algumas revoluções, representando assim prestações positivas do Estado a fim de possibilitar melhores condições de vida aos menos favorecidos.

Dessa forma passou-se de um Estado de polícia para um Estado de serviço, dando espaço ao Estado Social.

Em 1934, com forte influência da Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de 1919, inaugurou-se o Constitucionalismo Social Brasileiro, representando enorme avanço em se tratando dos direitos sociais, arquitetando a importância da intervenção do Estado para a concretização de direitos, que tinham por finalidade conferir melhores condições de vida.

Discute-se então a inserção dos direitos sociais no rol de direitos fundamentais, apresentando-se o tema como de extrema relevância uma vez que esses possuem tendência de supressão e visto a sua mínima aplicabilidade.

Com a abertura do catálogo e uma interpretação ampliada da Constituição de 1988 defende-se a possibilidade de inserção dos direitos social no rol dos direitos fundamentais, sendo o principal argumento para isso o princípio da proibição do retrocesso social, que tem como objetivo que não sejam tomadas decisões que possam aniquilar conquistas já almejadas, sem que haja a criação de medidas compensatórias e alternativas.

Diante da mudança paradigmática que a sociedade vem passando ao longo dos tempos e buscando a fundamentação dos direitos, o princípio da vedação do retrocesso social é imprescindível para que o ser humano seja tratado com dignidade remetendo à ideia de que a Constituição foi criada para propiciar aos cidadãos a mínima proteção.

Visto que essas conquistas na sociedade brasileira são mínimas se faz necessário a adoção de tal princípio.

No capítulo seguinte, entramos na seara do direito à educação propriamente dita, o qual pode ser considerado como a expansão e capacidade que o ser humano tem de se desenvolver, e melhorar uma função pelo seu exercício.

Trata-se de um fato social por excelência, consistindo na formação do indivíduo para que possa viver em sociedade, bem como o processo pelo qual irá adquirir habilidades e capacidades necessárias ao desenvolvimento de determinadas atividades que serão devolvidas ao longo da sua vida.

Tal direito visa o pleno desenvolvimento da pessoa, não estando adstrito apenas a escrita ou a leitura, mas sim, a formação e preparação do indivíduo para o exercício da cidadania, pois a democracia somente é exercida quando se tem cidadãos ativos, que a exercem de forma plena.

Assim, faz-se necessário uma rápida análise sobre as concepções de processo educativo, a concepção comum que vem a ser um simples processo de difusão de conhecimento e informações úteis, sendo a mera apresentação de conhecimento, e a concepção crítica, a qual é realizada frente a um modelo democrático, interessando não apenas a forma com que o conteúdo é repassado, mas sim a interação dos sujeitos que compõe a relação de educar.

Entra-se na esfera das políticas públicas, que nada mais são do que um conjunto de ações que um governo realiza de forma a alcançar um objetivo em relação a um problema social, uma vez que este é responsável por toda ação ou omissão, respondendo por qualquer impacto que venha a sofrer em razão das suas atitudes.

As políticas públicas de financiamento da educação começaram a surgir no Brasil após a Primeira Guerra Mundial, quando se tem o marco da setorização da educação em 1924, com a Associação Brasileira de Educação, que realizava conferências para debater e mobilizar a sociedade em prol da educação.

O financiamento teve sua entrada na agenda das políticas públicas por meio da Escola Nova, que tinha por ideia a vinculação de recursos e a constituição de fundos educacionais.

A partir da Constituição de 1988 com a discussão de uma Lei de Diretrizes e Bases para a educação nacional, as políticas públicas educacionais foram sendo caracterizadas no sentido de democratização do Estado, surgindo políticas de educação para todos.

O último capítulo tem por finalidade reforçar a ideia de que para que as políticas públicas possam ser concretizadas, estas devem estar amparadas em um fundo público, podendo ser resultado da economia do país, não existindo política pública apenas no desejo.

Analisa-se a distribuição dos recursos, as competências e atuação dos entes federativos frente ao direito à educação, buscando analisar a possibilidade de concretização do direito fundamental social à educação mesmo diante do argumento da escassez de recursos.

1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Inicialmente necessário se faz realizar uma contextualização histórica acerca dos direitos sociais, em especial o direito à educação, e a positivação destes nas Constituições.

As lutas sociais que envolveram a Revolução Francesa foram de extrema relevância para surgimento dos direitos sociais, onde houve em um curto espaço de tempo desencadeamento da supressão das igualdades entre indivíduos e grupos sociais, de forma que a humanidade nunca havia presenciado.¹

Seguiu o princípio da autonomia da vontade, onde o Estado deixava de intervir nas relações contratuais, afirmando a existência de igualdade entre os cidadãos, porém, essa nova forma, deixou vulneráveis os menos favorecidos, ocorrendo assim a sua exploração.²

Ao final do século XIX e início do século XX se tem uma conscientização dos direitos humanos sociais.

A Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a atribuir direitos sociais na qualidade de direitos fundamentais, lançando novas bases para que se pudesse construir um Estado Social de Direito.³

Entretanto, em 1919 após a Primeira Guerra Mundial, seguindo os mesmos passos da Constituição Mexicana, nasce a Constituição de Weimar, “aprimorando as linhas-mestras já traçadas na primeira, no que se refere ao Estado da democracia social”⁴, acrescentou os direitos sociais, exigindo uma prestação positiva do Estado para realização dos direitos.

¹ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. **Os direitos sociais como cláusulas pétreas na constituição da república de 1988**. Curitiba: J.M., 2011, p. 31.

² Idem.

³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 178-181.

⁴ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit., p. 33.

Com a Segunda Guerra Mundial, retoma-se a valorização dos direitos humanos, em virtude das atrocidades ocorridas naquela época. Em 1948 surge a Declaração Universal de Direitos Humanos, que consolidava a ideia de ética universal a ser seguida pelos Estados.⁵

Norberto BOBBIO afirmava que a proteção dos direitos do homem tratava-se de um processo de modo algum concluído, visto não se tratarem dos únicos direitos do homem, pois “não é preciso muita imaginação para prever que o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais”.⁶

A Declaração inseriu uma nova concepção no que se referem aos direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais, estando intimamente ligada a fonte dos direitos sociais elencados nas Constituições atualmente.⁷

Com a importância dada aos direitos sociais ao longo da história, esses foram sendo incorporados pelas Constituições, “sendo hoje um consenso à necessidade de se garantir a efetividade dos mesmos através de uma atividade positiva por parte do Estado”.⁸

A Educação passou a ser prioridade da sociedade, se organizando como setor e sendo tratada como uma questão nacional, no início do século XX, dentro de um contexto de fortalecimento das classes médias, bem como a sua aliança com o empresariado urbano, que tinha como objetivo o nacionalismo, ou seja, a promoção da industrialização e moralização dos processos políticos do Estado.⁹

Analisando historicamente “o papel social destinado à educação em diferentes períodos da história do Brasil, é possível evidenciar algumas das principais tensões e contradições que marcaram a organização do sistema educacional brasileiro, bem

⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 136.

⁶ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 53.

⁷ Idem.

⁸ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit., p. 36.

⁹ Ibidem, p. 6.

como, as continuidades, descontinuidades, adaptações e rupturas” das políticas educacionais em distintos períodos.¹⁰

1.1 O PERÍODO LIBERAL CONSERVADOR: DA INDEPENDÊNCIA AO FIM DA REPÚBLICA VELHA

Durante o Brasil Colônia, a organização social e a política estavam intrinsecamente ligadas à propriedade, mão-escrava e no poder patriarcal, portanto, não havia necessidade de uma educação escolar, vez que os trabalhos desenvolvidos à época eram rudimentares, no entanto, a classe de grande poderio econômico necessitava se diferenciar, tendo sido a educação nesse contexto de grande importância.¹¹

A primeira Constituição promulgada foi Carta Imperial, onde constava que o Império do Brasil era a associação política de todos os cidadãos brasileiros, que formam uma nação livre e independente.¹²

Foi responsável por instituir o Estado unitário com centralização administrativa, pela divisão do território em províncias “nas quais foram transformadas em capitanias então existentes”¹³, impôs como forma de governo a monarquia¹⁴, “hereditária, constitucional e representativa”¹⁵, bem como proclamou o catolicismo como religião oficial do Estado.¹⁶

¹⁰ SANTOS, Magda. **A A Abordagem das Políticas Públicas Educacionais para além da Relação Estado e Sociedade**. Anais do IX Seminário de Pesquisa em Educação na Região Sul. IX ANPED SUL 2012. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Estado_e_Politica_Educacional/Trabalho/01_29_27_2046-6519-1-PB.pdf>. Acesso em 19/02/2014. p. 2.

¹¹ Ibidem, p. 3.

¹² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed., rev. e atual, São Paulo: Malheiros, 2010, p. 75.

¹³ Idem.

¹⁴ PETEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Millennium., 2005, p. 3.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 75.

¹⁶ PETEADO FILHO, Nestor Sampaio. Op. cit., p. 3.

Estava contaminada com o pensamento liberal, “a despeito de jamais haver sido encarada pelo Imperador como fonte de legitimidade do poder que exercia”¹⁷. Restringia-se aos direitos individuais, civis e políticos, porém o direito consagrado nessa carta política era direcionado à elite da aristocracia que dominava o regime.¹⁸

O princípio da divisão harmônica dos poderes adotou a concepção quadripartita de Benjamin Constant, onde havia o Poder Legislativo, o qual era exercido pela assembleia geral, Executivo, Judiciário e Moderador.¹⁹

Nessa época o poder era concentrado na pessoa do Imperador que tinha domínio da organização política por meio do Poder Moderador, e assim agia sobre o Poder Legislativo, pela dissolução da Câmara, e pela convocação e escolha dos senadores. Detinha também o poder sobre o Poder Judiciário, pois havia o poder de suspender os magistrados, e influía sobre o Poder Executivo, podendo livremente escolher seus ministros e quando conveniente demiti-los.²⁰

O processo de educação se mostrava tímido e fortemente influenciado pela Igreja Católica, e o ensino ocorria de forma centralização pela Coroa.²¹

Trazia a Constituição a proteção dos direitos civis e políticos em seu artigo 179, e inserida estava a gratuidade da instrução primária “XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos”²².

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 6. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 9.

¹⁸ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit., p. 37.

¹⁹ “O Poder Legislativo era exercido pela assembleia geral, composta de duas câmaras: a dos deputados, eletiva e temporária, e a dos senadores, integrada de membros vitalícios nomeados pelo Imperador dentre componentes de uma lista tríplice eleita por província (arts. 13, 35, 40 e 43). A eleição era indireta e censitária. O Poder Moderador, considerado a chave de toda a organização política, era exercido privativamente pelo Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente velasse sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos (art. 98). O Poder Executivo, exercido pelos ministros de Estado, tinha como chefe também o Imperador (art. 102). O Poder Judiciário, independente, era composto de juizes e jurados (art. 151).” SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 75.

²⁰ Ibidem, p. 77.

²¹ MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 22.

²² BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

A luta para retirada do mecanismo centralizador vinha por meio da ideia descentralizadora republicana, surgem então os federalistas durante a Constituinte de 1823, e permanecem durante todo o Império. Nessa época tentou-se implantar por diversas vezes a monarquia federalista do Brasil, por meio do processo constitucional de 1823 – 1831, chegando a uma razoável descentralização com o Ato Adicional de 1834.²³

Em 1889, as forças descentralizadoras vencem, de forma organizada, coerente, “e não mera fragmentação e diferenciação de poder como existentes na colônia, mas certamente como projeção daquela realidade colonial”²⁴ que acendeu os poderes efetivos e autônomos, aliados a novos fatores, o federalismo como princípio de estruturação do Estado, e a democracia, como regime político, visando a proteção e efetivação dos direitos humanos fundamentais.²⁵

No Brasil Império não houve grandes modificações com relação a estrutura social, somente com a Independência política é que se faz necessário fortalecer a sociedade política, surgindo diversas escolas militares e de ensino superior, esboçando o início de uma política educacional. Nesse período os esforços são maiores no sentido de alargar o sistema de ensino superior, todavia, o ensino continuava a ser destinada aos poucos.²⁶

E assim tomba o Império sob impulso de novas condições materiais, “que possibilitaram o domínio dessas velhas ideias com roupagens novas”.²⁷

No século XX “com o impulso da atividade de mineração, surge no Brasil uma estratificação social mais complexa e uma camada intermediária começa a ascender nas zonas urbanas”²⁸, entretanto, em que pese “duas camadas sociais distintas”

²³ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 77.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

²⁶ SANTOS, Magda. **A A Abordagem das Políticas Públicas Educacionais para além da Relação Estado e Sociedade**. Anais do IX Seminário de Pesquisa em Educação na Região Sul. IX ANPED SUL 2012. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Estado_e_Politica_Educacional/Trabalho/01_29_27_2046-6519-1-PB.pdf>. Acesso em 19/02/2014. p. 2.

²⁷ Idem.

²⁸ Ibidem, p. 3.

compusessem a demanda escolar, esta ainda mantinha “o caráter seletivo e classista da educação enquanto distintivo de classe”²⁹.

Nesse mesmo contexto, internacionalmente, houve a possibilidade de transição capitalista das metrópoles internacionais, essa transição acabou por influenciar o pensamento social da burguesia local, levando a ruptura das duas classes, sendo concretizada com a abolição da escravatura, bem como a Proclamação da República e posteriormente com a inauguração do capitalismo industrial.³⁰

Inaugura-se em 1891 uma nova fase do Constitucionalismo Brasileiro, a República Federativa³¹, com a “união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias”³². Optando assim pelos moldes do presidencialismo à moda norte-americana equilibrando-se nos freios e contrapesos³³. Definindo nítida separação dos poderes dos Estados e da União³⁴, extinguindo com a divisão quadripartite do Império, optando pela doutrina tripartida de Montesquieu³⁵, estabelecendo o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, harmônicos e independentes entre si.³⁶

O modelo Norte Americano esteve presente na Constituição de 1891, onde se torna evidente tal afirmativa a começar pelo nome, Estados Unidos do Brasil.³⁷

A Carta ampliou o rol de direitos fundamentais dos cidadãos³⁸, entretanto, não a vinculou com a realidade do país, por tal motivo não teve eficácia social, não regendo os fatos que previa, não sendo cumprida.³⁹

O direito à educação sofreu algumas mudanças, em razão do “caráter laico e descentralizado do ensino”⁴⁰. A Igreja não era mais responsável pela formação

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

³¹ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 23.

³² BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

³³ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 78.

³⁴ PETEADO FILHO, Nestor Sampaio. Op. cit., p. 4.

³⁵ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit., p. 37.

³⁶ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 78.

³⁷ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 23.

³⁸ PETEADO FILHO, Nestor Sampaio. Op. cit., p. 4.

³⁹ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit., p. 37.

⁴⁰ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 23.

educacional do povo, conforme redação do art. 72, parágrafo 6º “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”.

Outra alteração realizada estava ligada a competência residual dos Estados, consoante ao art. 65, parágrafo 2º “É facultado aos Estados: (...) 2º) em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”⁴¹, sendo assim caberia aos Estados todos os direitos não reservados à União, entendendo-se portanto, ser competente para legislar em matéria de educação.

A Carta do Império fazia referência à gratuidade da instrução primária, o que não ocorreu com a Constituição de 1891, onde não existiu qualquer disposição a respeito.

Não ocorreram muitas mudanças no que tange aos direitos sociais, pois se na Carta Imperial não estavam presentes, na Constituição Republicana também não.⁴²

A Constituição de 1891 não se manteve por muito tempo, “quatro anos depois daquela Emenda à Constituição de 1891, irrompera a Revolução, que a pôs abaixo com a Primeira República”, e com o desenvolvimento da economia possível enfraquecer o coronelismo.

Assume o poder Getúlio Vargas líder civil da Revolução, que se inclina para a questão social, e assim “liquida com a política dos governadores. Afasta a influência dos coronéis, que manda desarmar. Prepara novo sistema eleitoral para o Brasil”⁴³.

Dois meses após o agendamento das eleições pela Assembleia Constituinte, estoura em São Paulo a Revolução Constitucionalista, que acarretou ao país uma nova Constituição Republicana, a segunda Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1934.⁴⁴

Até meados de 1910 houve predomínio da educação superior na legislação, “entretanto, é nesse período que se verifica a emergência de pressões de diferentes

⁴¹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

⁴² MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 24.

⁴³ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 80.

⁴⁴ Ibidem, p. 81.

grupos sociais pelo ensino popular, impulsionadas também pelo aumento da demanda escolar com a chegada dos trabalhadores imigrantes europeus”⁴⁵, percebe-se que entre o final da Primeira República e o início da Nova houve um aumento na demanda pela educação.

Ao final da Primeira Guerra Mundial, com a perda da influência a Inglaterra aos poucos vai sendo substituída pelos Estados Unidos, passando a exercer maior influência no setor social no Brasil⁴⁶, e nesse período tem-se o marco da setorização da educação ocorreu em 1924, com a Associação Brasileira de Educação, que reivindicou a implantação de uma política nacional de educação, que promovia conferências e congressos para debater e mobilizar a sociedade em prol da educação, o que resultou na formulação de propostas no processo constituinte do qual resultou a Constituição de 1934, influenciada pela Constituição de Weimar, que trouxe consigo uma gama de direitos sociais.

1.2 ESTADO SOCIAL BRASILEIRO

Em 1934 foi inaugurado o constitucionalismo social brasileiro, com conteúdo novo, mantendo os princípios formais fundamentais⁴⁷.

Representou grande avanço, vez que ampliou os poderes da União, enumerou poderes aos Estados e conferiu poderes remanescentes a este, bem como trouxe a competência concorrente entre União e Estados membros.⁴⁸

⁴⁵ SANTOS, Magda. **A A Abordagem das Políticas Públicas Educacionais para além da Relação Estado e Sociedade**. Anais do IX Seminário de Pesquisa em Educação na Região Sul. IX ANPED SUL 2012. Disponível em: <http://www.portalnepsul.com.br/admin/uploads/2012/Estado_e_Politica_Educacional/Trabalho/01_29_27_2046-6519-1-PB.pdf>. Acesso em 19/02/2014. p. 4.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Idem

⁴⁸ Idem.

Foi responsável pelo aumento do Poder Executivo, e atribuiu o exercício do Poder Legislativo à Câmara dos Deputados, tornando o Senado Federal em órgão de colaboração, bem como definiu o sistema eleitoral, e admitiu o voto feminino.⁴⁹

Verificou a passagem do pensamento liberal, de um Estado não intervencionista para o entendimento de um Estado Social, interessado em satisfazer as necessidades dos cidadãos, mesmo que em um primeiro momento não fossem possíveis concretizá-las de forma plena.⁵⁰

Quanto aos direitos sociais, apresentava um título sobre a educação e cultura, arquetizando a importância da intervenção do Estado.⁵¹

Os direitos sociais tem forte ligação com a ordem social, que ganhou expansão jurídica depois que as constituições foram disciplinadas de forma sistemática, assim como a ordem econômica.

No Brasil a primeira constituição a ser estabelecida nesses moldes foi a de 1934, a qual vigorou influência da constituição de Weimar (1919)⁵², e da Constituição Mexicana (1917), abrindo capítulo especial para tratar da educação e da cultura.⁵³

A ordem econômica e a ordem social estavam presentes pela primeira vez na história constitucional brasileira⁵⁴, e incumbia “ao Estado o estímulo à educação eugênica, bem como a proteção da juventude contra toda exploração e abandono físico, moral e intelectual”⁵⁵.

A Constituição em seu artigo 5, XIV, dispunha que caberia ao governo federal a empreitada de traçar as diretrizes da educação nacional, vigorando até os dias atuais. Deixava na Constituição anterior a ideia de descentralização, visando na futura Carta de 1934 o projeto de educação nacional.⁵⁶

⁴⁹ Ibidem, p. 82.

⁵⁰ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit., p. 38.

⁵¹ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 82.

⁵² Ibidem, p. 284.

⁵³ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 24.

⁵⁴ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit., p. 38.

⁵⁵ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 25.

⁵⁶ Idem.

Pela primeira vez estava presente a elevação do direito à educação em direito subjetivo público, conforme preconizava o artigo 149 da Constituição:

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la aos brasileiros e aos estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.⁵⁷

Ficou a cargo da União a fixação do plano de educação, coordenação e fiscalização de sua execução⁵⁸, aplicando nunca menos de dez por cento da renda resultante dos impostos de manutenção e nos sistemas educativos, e vinte por cento seriam aplicados para realização dos ensinos nas zonas rurais.⁵⁹

Aos Estados e ao Distrito Federal, cabia a organização e manter os sistemas educativos, respeitando as diretrizes estabelecidas pela União, devendo aplicar nunca menos que vinte por cento da renda resultante dos impostos.⁶⁰

Quanto aos Municípios, em que pese suas atribuições não estivessem presentes na Carta Constitucional relativo à educação, não destinariam menos do que vinte por cento da renda resultantes dos impostos, nos mesmos moldes aplicados aos Estados e ao Distrito Federal.

⁵⁷ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

⁵⁸ “Art 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

⁵⁹ “Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

⁶⁰ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

Ainda, se fazia presente na Carta a formação de fundos, com a participação de todos os entes federativos, que seriam feitos a partir das sobras orçamentárias, e seriam aplicadas e investidas com exclusividade em obras educativas, bem como auxílio a alunos necessitados mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar, dentária e médica, e vilegiaturas.⁶¹

Era vedada a dispensa do concurso de provas e títulos para provimento do magistério oficial, assim como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação.⁶²

Apresentava também, disposição sobre o ensino religioso, sendo de frequência facultativa e ministrada de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis.⁶³ Rompendo a ideia de que o ensino deveria ser ofertado pela Igreja, e, portanto tornando o ensino laico.

O financiamento da educação por meio da Escola Nova teve sua entrada na agenda das políticas públicas, que tinham como ideia a vinculação de recursos e a

⁶¹ Art 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.; § 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.; § 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

⁶² Art 158 - É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento.; § 1º - Podem, todavia, ser contratados, por tempo certo, professores de nomeada, nacionais ou estrangeiros.; § 2º - Aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em casos de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra, em que se mostre habilitado. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

⁶³ Art 153 - O ensino religioso será de frequência facultativa e ministrado de acordo com os princípios da confissão religiosa do aluno manifestada pelos pais ou responsáveis e constituirá matéria dos horários nas escolas públicas primárias, secundárias, profissionais e normais. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

constituição de fundos educacionais, o que pretendiam era a educação como função pública.⁶⁴

Antes do manifesto ocorrido em março de 1932, realizado em busca dos objetivos acima destacados, o governo de Getúlio Vargas reconheceu não só a constituição de um domínio setorial, Ministério da Educação e Saúde Pública, mas também meios para a construção da política setorial, ao solicitar à IV Conferência Nacional de Educação, promovida pela ABE em 1931, que fossem definidos princípios e uma política educacional.⁶⁵

Como característica “observa-se que a sociedade política passa a atuar de forma cada vez mais intensa na sociedade civil, submetendo-a ao seu controle a partir do aperfeiçoamento da burocracia”⁶⁶, e com a Constituição de 1934 mostra-se necessária a elaboração de um Plano Nacional de Educação de forma a coordenar e supervisionar as atividades em todos os níveis.

A Constituição de 1934 fora um documento de que se mostrou comprometido entre o liberalismo e o intervencionismo,⁶⁷ entretanto foi a mais breve, teve efêmera passagem no Constitucionalismo Brasileiro, “conflitos ideológicos, rivalidades regionais, as resistências à sucessão presidencial, o temor do assalto ao poder e outros fatores estranhos aos mecanismos constitucionais”⁶⁸ conduziram “à destruição da Constituição de 1934, que sucumbiu diante do Golpe de Estado desfechando nas instituições democráticas, em 10 de novembro de 1937”⁶⁹.

⁶⁴ MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. Periódico científico editado pela Anpae. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>>. Acesso em 19/02/2014. p. 7.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ SANTOS, Magda. Op cit., p. 5.

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 82.

⁶⁸ HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4. ed., rev. e atual, Belo Horizonte: Delrey, 2003, p. 56.

⁶⁹ Idem.

1.3 ESTADO NOVO

Surge no Brasil um partido político fascista, o poder é assumido por Getúlio Vargas, eleito pela Assembleia Constituinte, que acaba por dissolver a Câmara e o Senado, revogando a Constituição de 1934 e outorgando a nova Carta em 10 de novembro de 1937, bem como implantando a nova ordem, denominado de Estado Novo, a qual prometeu convocação por meio de plebiscito para aprová-la, entretanto, não convocou, instituindo-a por meio da ditadura.⁷⁰

Em razão do golpe de Vargas, a Carta, que teve forte influência da Constituição Polonesa de 1935, acabou por abolir a federação, sustentando-a apenas no plano formal, em razão do poder se encontrar nas mãos do Ditador.⁷¹

A Carta não se apresentou muito regular⁷², “muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta”⁷³, o Poder Executivo e Legislativo eram centralizados no Presidente, que “legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo”.⁷⁴

Quanto aos direitos sociais inaugurados na carta de 1934, estes ainda estavam presentes na atual carta⁷⁵, porém, com grande repercussão da educação, tornando substanciais as alterações.⁷⁶

Teve previsão expressa de ser competência privativa da União a fixação de bases e determinação quanto os quadros da educação nacional, traçando diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude.⁷⁷

⁷⁰ SILVA, José Afonso da. Op. cit, p. 82.

⁷¹ PETEADO FILHO, Nestor Sampaio. Op. cit, p. 4.

⁷² SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 38.

⁷³ SILVA, José Afonso da. Op. cit, p. 83.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 38.

⁷⁶ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 28.

⁷⁷ “Art 15 - Compete privativamente à União: IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude;” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

Tinha ainda o Estado à função suplementar de preencher as lacunas do ensino⁷⁸, neste sentido a Constituição determinava ser a educação, primeiro dever dos pais, ao Estado caberia o dever de colaborar de maneira principal ou subsidiária, como forma de preencher as lacunas do ensino particular.⁷⁹ Nos casos de pais miseráveis, cumpria a estes invocar a proteção e auxílio do Estado para subsistência e educação dos filhos.⁸⁰

O ensino pré-vocacional e profissional era direcionado às classes menos favorecidas, e sendo o primeiro dever do Estado.⁸¹ Previa ainda sobre a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, fazendo ressalva de que a gratuidade não excluiria o dever de solidariedade dos menos para os mais necessitados, e assim, por ocasião da matrícula, seria exigida uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.⁸²

Cumprir salientar, que a Constituição de 1937 se manteve silente quanto “à indicação dos recursos necessários postos em disponibilidade para que os governos federal, estadual e municipal pudessem cumprir seus encargos na área educacional.”⁸³

⁷⁸ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 29.

⁷⁹ “Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

⁸⁰ “Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

⁸¹ “Art 129 – (2º parte) O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

⁸² “Art 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

⁸³ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 30.

Inegável que “a Constituição não desempenhou papel algum”⁸⁴, pois foi “substituída pelo mando personalista, intuitivo, autoritário”⁸⁵, não teve vigência efetiva, visto que não havia qualquer submissão a Lei maior⁸⁶, tratava-se de uma Constituição que continha a organização de um Estado autoritário e individualizado, onde o refluxo dessas características, desencadeou o processo de convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 2 de dezembro de 1945, para que o país se enquadrasse novamente nos mecanismos do Governo democrático.⁸⁷

1.4 DO AVANÇO DA DEMOCRACIA AO GOLPE DE ESTADO

Marcada pelo retorno da democracia em 1946 se tem a nova Constituição⁸⁸. Surge após a segunda guerra mundial, período no qual os direitos sociais assumiram papel mais importante tendo em vista o massacre dos direitos humanos, anunciava a ordem econômica como um dever de organização consoante os princípios da justiça, assim como a carta de 1934. Pretendia a evolução para fixação da ideia de justiça, bem como o declarando meio de promoção humana e social, como meio de obtenção a sobrevivência digna.⁸⁹

Com o fim da Segunda Guerra diversos Estados se tornaram independentes, podendo assim elaborar seus estatutos fundamentais, e em outros, findava o regime ditatorial, reordenando as instituições.⁹⁰

Afirma-se que três foram as fontes de influência na nova Carta: a Constituição norte-americana, que serviu de molde para o federalismo; a Constituição Francesa de 1848, a qual foi modelo para atenuação e rigidez do sistema presidencialista; e a

⁸⁴ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit, p. 24.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ HORTA, Raul Machado. Op. cit, p. 57.

⁸⁸ PETEADO FILHO, Nestor Sampaio. Op. cit, p. 5.

⁸⁹ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 41.

⁹⁰ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit, p. 25.

Constituição de Weimar, que muito influenciou na inclusão de princípios referentes a ordem econômica.⁹¹

Consoante Luís Roberto BARROSO, “politicamente, a nova ordem timbrava-se pelo liberalismo, em coloração conservadora, ‘tingida de social’ ”⁹², o que se buscava era a conciliação dos “interesses dominantes do capital e da propriedade com as aspirações emergentes de um proletariado que se organizava”.⁹³

A Constituição merece dupla análise, pois como instrumento de governo foi deficiente e desatualizada, entretanto, no que diz respeito à declaração de direitos e de diretrizes econômicas e sociais se mostrou ágil e avançada.⁹⁴

No que tange a estruturação e funcionamento dos poderes nada foi alterado, mantendo os moldes da Carta de 1891, ainda, a falta de criatividade teve grande repercussão, principalmente no processo de elaboração legislativa, o que acabou por gerar um descompasso com as exigências da sociedade nacional.⁹⁵

De outro modo, continha grande enunciação dos direitos e garantias individuais, em especial regras atinentes ao direito à educação e à cultura.⁹⁶

Quanto à matéria de educação, a Carta manteve a competência da União de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, não excluindo a competência dos Estados.⁹⁷

Definiu ser a educação direito de todos, devendo para tanto, ser garantida no lar e na escola, tal regra foi inspirada pelos princípios da liberdade e no ideal de solidariedade humana.⁹⁸

⁹¹ Idem.

⁹² Ibidem, p. 26.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Ibidem, p. 26-27.

⁹⁶ Ibidem, p. 27.

⁹⁷ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 30.

⁹⁸ “Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

Ainda, atribuiu ao Estado o dever do ensino, não excluindo a iniciativa privada⁹⁹, bem como, reservou recursos para a educação na ordem de 10% (dez por cento) para a União e 20% (vinte por cento) para os demais entes federativos.¹⁰⁰

A Constituição dividiu o sistema de ensino em federal e dos Territórios, organizado pela União, tendo caráter supletivo, objetivando cobrir as falhas locais, e o outro, sendo o sistema dos Estados e do Distrito Federal. Não eximiu a União de cooperar com os sistemas estaduais de ensino, o fazendo a partir do auxílio pecuniário, o que no ensino primário ficaria a cargo do Fundo Nacional.¹⁰¹

Ambos os sistemas deveriam assegurar aos alunos necessitados, obrigatoriamente condições de eficiência escolar.¹⁰²

Adotou como princípios da legislação do ensino, a obrigatoriedade do aprendizado em língua nacional, a gratuidade do ensino primário oficial, e ao ulterior oficial somente aos necessitados, a obrigatoriedade de empresas industriais, comerciais e agrícolas que contem com mais de cem funcionários, em manter o ensino primário gratuito, devendo estas ainda, ministrar em cooperação a aprendizagem de seus trabalhadores menores, respeitados os direitos dos professores, a faculdade do ensino

⁹⁹ “Art 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem”. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

¹⁰⁰ “Art 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

¹⁰¹ “Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.” - “Art 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

¹⁰² “Art 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

religioso, assegurou a vitaliciedade dos professores aprovados em concurso de títulos e provas, e por fim, garantiu a liberdade de cátedra.¹⁰³

Somente após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) é que se tem a preocupação com a expansão da educação, onde estava vinculada aos ideais de modernização, passando a ser pensada como qualificação da mão de obra, ocorrendo a “radicalização das posições ideológicas consideradas de esquerda e direita em torno das concepções que deveriam orientar os rumos da educação”¹⁰⁴, e a partir dos anos 60 ocorre a intensificação dos movimentos de educação popular.

De forma a atenta-se para a modernização do País, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, “estimulou a expansão dos cursos profissionalizantes de nível médio”¹⁰⁵, mesmo com a qualidade precária das condições das instituições.

Com a intervenção militar em 1964, tem-se a reorientação do sistema de ensino, nesse período realizaram-se várias reformas para adequar o sistema educacional interno às exigências internacionais.¹⁰⁶

Entretanto, sob o peso de atos institucionais, diversas emendas constitucionais e muitos atos complementares, a Constituição de 1946 acabou por desabar.

¹⁰³ “Art 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes; IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores; V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável; VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade; VII - é garantida a liberdade de cátedra.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

¹⁰⁴ SANTOS, Magda. Op cit., p. 5.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 6.

1.5 DA INSTITUCIONALIZAÇÃO AO FIM DO REGIME MILITAR

A carta política de 1967, derivada do regime militar, sofreu enorme influência da Carta Política de 1937, assimilando suas características básicas¹⁰⁷, trouxe a inovação quanto à preocupação com o desenvolvimento nacional, pois fora antecedida por diversos atos jurídicos antidemocráticos. Previa a declaração de direitos, porém o princípio da segurança nacional estava acima da eficácia de outras normas constitucionais.¹⁰⁸

A nova Constituição do Brasil “ainda que realizada pelo Congresso Nacional, teve considerável censura, de modo que constituiu verdadeiro retrocesso democrático”.¹⁰⁹

Apresentou maior concentração dos poderes no Executivo, o qual passou a ser eleito indiretamente, sendo ampliados os poderes e prerrogativas da União.¹¹⁰

O direito à educação sofreu diversas mudanças, em especial, o banimento dos percentuais orçamentários fixados que seriam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.¹¹¹

A competência da União era estabelecer planos nacionais de educação, bem como legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, assim como normas gerais sobre desportos.¹¹²

Considerou a educação como sendo direito de todos, devendo ser provida tanto no lar quanto no ambiente escolar, sendo asseguradas as igualdades de oportunidades e inspirada também no princípio da unidade nacional e nos ideias de liberdade e de solidariedade humana. O ensino ficando garantido à livre iniciativa,

¹⁰⁷ SILVA, José Afonso da. Op. cit, p. 83.

¹⁰⁸ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 41.

¹⁰⁹ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 33.

¹¹⁰ PETEADO FILHO, Nestor Sampaio. Op. cit, p. 5.

¹¹¹ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 33.

¹¹² “Art 8º - Compete à União: XIV - estabelecer planos nacionais de educação e de saúde; XVII - legislar sobre: q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

onde competia ao Estado o auxílio e suporte financeiro, inclusive com bolsas de estudos.¹¹³

Ocorre que, o financiamento do ensino pelo Estado gerou tumultos ao passo que as verbas públicas seriam escassas para a educação, pois em vez de financiar o ensino público, universal e gratuito, foram destinados às escolas particulares, demonstrando claramente a falta de planejamento de redistribuição da riqueza, e impossibilidade de ascensão das classes menos favorecidas.¹¹⁴

Com o Ato Institucional 5, datado de 13 de dezembro de 1968, rompe-se com a ordem constitucional, e em razão da moléstia grave que acometia o Presidente Costa e Silva de continuar governando, sendo declarado temporariamente o impedimento do seu exercício. O Ato Institucional 12, de 31 de agosto de 1969, atribuiu o exercício do Poder Executivo aos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, os quais completaram o preparo de um novo texto constitucional, promulgado em 17 de outubro de 1969, como EC n. 1 à Constituição de 1967, entrando em vigor em 30 de outubro de 1969.¹¹⁵

Em que pese apresentar-se como emenda constitucional, tratou verdadeiramente de uma nova Constituição, aquela apenas serviu de mecanismo de outorga vez que fora promulgado texto completamente diverso do já existente, iniciando pela denominação que lhe foi dada, qual seja, Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a Constituição de 1937 era chamada apenas de Constituição do Brasil.¹¹⁶

Na nova Carta o direito à educação contou com diversas transformações, como àquelas dispostas no artigo 8, inciso XIV, onde “além do estabelecimento e execução

¹¹³ “Art 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo.”
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

¹¹⁴ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 33.

¹¹⁵ SILVA, José Afonso da. Op. cit, p. 87.

¹¹⁶ Idem.

do plano nacional de educação, dispôs também acerca do plano regional de desenvolvimento”.¹¹⁷

O artigo 168 da Constituição de 1967 repetiu-se na nova Constituição, porém no artigo 176, “suprimindo a expressão que assegurava ‘igualdade de oportunidade’”.¹¹⁸

Em 1968 a demanda por educação cresce, diante de uma política de recuperação econômica, aumentando a crise do setor educacional, o que acaba por favorecer os acordos de cooperação internacional, tendo importante influência para a reorganização do sistema de ensino, com o propósito então de ajustar a política aos ideias de desenvolvimento com segurança.¹¹⁹

Houve ainda, mudanças significativas “o art. 178 acrescentou ao art. 170 da Constituição de 1967, a possibilidade da contribuição do salário-educação. O art. 179 restringiu a liberdade das ciências, letras e artes, em relação ao que foi disposto no § 8º do art. 153”¹²⁰, ainda, quanto a receita orçamentária “o art. 15 §3º, alínea ‘f’, possibilitou a intervenção nos Municípios quando da não aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal”.¹²¹

Em 1971, é elaborada a lei 5.691/71, tendo dois aspectos fundamentais e principais, dilatação da obrigatoriedade escolar e a generalização do ensino profissionalizante, a obrigatoriedade tinha por função administrar as desigualdades, gerando uma igualdade de oportunidades, a visão dessas políticas era unicamente para a preparação para o mercado de trabalho. Porém, em razão da dificuldade em implementar a educação profissional, devido o alto custo, o Ministério da Educação (MEC) foi paulatinamente alterando o caráter da profissionalização, até sua revogação em 1982.¹²²

¹¹⁷ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 35.

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ SANTOS, Magda. Op cit., p. 6.

¹²⁰ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 36.

¹²¹ Idem.

¹²² SANTOS, Magda. Op cit., p. 6.

A economia do Brasil no final dos anos 70 estava fragilizada tanto internamente quanto internacionalmente, e para a resolução de problemas ligados aos direitos sociais e econômicos fora necessário o endividamento externo, ocorrendo um empréstimo em 1982 pelo governo militar ao Fundo Monetário Internacional (FMI), “reafirmando a condição de dependência e subserviência do Brasil ao capitalismo internacional”¹²³, ocorrendo o esgotamento do autoritarismo no país.

Nessa mesma época há um movimento intenso em prol do ensino público e na reorganização da educação, sendo criadas entidades como Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES), a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e a Associação Nacional Docentes de Ensino Superior (ANDES).¹²⁴

Importa frisar o acréscimo realizado pela Emenda Constitucional n. 24, de 01 de dezembro de 1983, ao incorporar no artigo 176 da Constituição o § 4º, dispondo a respeito do percentual mínimo de aplicação dos recursos orçamentários na educação, onde fixou treze por cento para a União, e para os demais entes federativos vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos.¹²⁵

A Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, ao convocar a Assembleia Nacional Constituinte, constituiu, verdadeiro ato político, na qual aquela estava sendo convocada para elaborar nova Constituição, que substituiria a que estava em vigor.¹²⁶

¹²³ Ibidem, p. 6-7.

¹²⁴ Ibidem, p. 7.

¹²⁵ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 36.

¹²⁶ SILVA, José Afonso da. Op. cit, p. 87.

1.6 CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

Com a luta pela normalização democrática e pelo Estado Democrático de Direito instalou-se o golpe de 1964, o que também foi influenciado após o Ato Institucional 5, o instrumento mais autoritário do Brasil.¹²⁷

Buscando reequilíbrio nacional, este somente poderia ser realizado com uma nova ordem, de forma com que fosse refeito o pacto político-social.

Assim, em 1988 foi promulgada a nova Constituição, decorrente de um processo de democratização que se desencadeou nos últimos anos do regime militar, a chamada constituição cidadã, assim vista por ter ampla participação do povo, e por ter destinado grande espaço para os direitos e garantias fundamentais, os quais eram de extrema importância e necessidade ao desenvolvimento da cidadania.¹²⁸

A Constituição se preocupou com os direitos sociais, elencando-os em um capítulo próprio, bem como a ordem social¹²⁹. São os direitos sociais:

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

José Afonso da SILVA trata de incoerência metodológica ao elencar em capítulo próprio os direitos sociais:

O art. 6º mostra muito bem que aqueles são conteúdo desta, quando diz que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Esta forma é dada precisamente no título de ordem social. Cindindo-se a matéria, como se fez, o constituinte não atendeu aos melhores critérios metodológicos, mas dá ao jurista a possibilidade de extrair, daqui e de lá, aquilo que constitua o conteúdo dos direitos relativos a cada um daqueles objetos sociais.¹³⁰

¹²⁷ SILVA, José Afonso da. Op. cit, p. 88.

¹²⁸ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 43.

¹²⁹ SILVA, José Afonso da. Op. cit, p. 284.

¹³⁰ Idem.

Os direitos sociais são caracterizados por concederem aos indivíduos as prestações que necessitam para viver com dignidade, em suma, os indivíduos cobram do Estado uma posição ativa para que seus direitos sejam realmente efetivados, “sendo prestações de natureza jurídica e material, consideradas necessárias para implementar as condições fáticas que permitam o efetivo exercício das liberdades fundamentais que possibilitem realizar a *igualização de situações sociais desiguais*”.¹³¹

Não se destinam a garantir perante o Estado uma liberdade ou proteção, mas a garantia de que o Estado vai garantir a satisfação dos direitos sociais.¹³²

Regina Maria Macedo Nery FERRARI perfilha o entendimento de que os direitos sociais dirigem-se “à proteção dos mais fracos, nas relações jurídicas entre ricos e pobres, patrões e empregados, fortes e fracos”.¹³³

Com a promulgação da Constituição de 1988 no campo educacional discutia-se uma nova lei de Diretrizes e Bases para a educação nacional, então, as políticas educacionais foram caracterizadas pelo sentido de democratização do Estado, ampliando a educação básica, surgindo às políticas de educação para todos, que se encontram vigente até os dias atuais.¹³⁴

A Constituição “cidadã” teve grande participação popular na sua formulação e se volta para concretização da plena cidadania, e fazendo uma reflexão da sociedade atual, é possível constatar enorme desigualdade social, sendo inadmissível que os direitos sociais não sejam aplicados de maneira imediata, pois se tratam de direitos essenciais para que se possa ter uma vida digna, conforme veremos melhor explanação nos capítulos seguintes.

¹³¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., ver. e atual, Salvador: Juspodivm, 2011, p.739.

¹³² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 762.

¹³³ *Ibidem*, p. 763.

¹³⁴ SANTOS, Magda. *Op cit.*, p. 7.

2 EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

2.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

Na antiguidade clássica já havia preocupação com a dignidade da pessoa humana, e assim foi sendo incorporada nas legislações da época, visando à proteção do indivíduo¹³⁵, entendimento o qual foi aprimorado, ressaltando a importância do Cristianismo, que o alastrou por intermédio da bíblia.¹³⁶ Cumpre salientar que dignidade advém do latim *dignitas* e tem por significado a ideia de consideração e estima sobre algo.¹³⁷

Na contemporaneidade a dignidade da pessoa humana é vista por meio da constitucionalização das sociedades ocidentais, e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, que surge após a Segunda Guerra Mundial, onde os ordenamentos perceberam a necessidade de desenvolver mecanismos de maior proteção dos direitos humanos¹³⁸, até mesmo pelas atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial.

Trata-se a dignidade de princípio fundamental da República Federativa do Brasil, conforme disposto no artigo 1º da Constituição de 1988, onde se tem o reconhecimento de caráter normativo ao princípio, visando o alcance dentro do cenário político, social e jurídico:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

¹³⁵ MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana**: Princípio constitucional fundamental. Curitiba: Juruá, 2008. p. 19-20

¹³⁶ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 119.

¹³⁷ RABEHORST, Eduardo Ramalho. Dignidade humana e moralidade democrática. Brasília: Jurídica, 2001. p. 14-16.

¹³⁸ Ibidem, p. 117.

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O conceito “de dignidade humana está inteiramente ligado com o conceito jurídico de direitos humanos”¹³⁹, tanto é verdade que no preâmbulo do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais está previsto a dignidade da pessoa humana:

Os Estados Partes no presente Pacto:

Considerando que, em conformidade com os princípios enunciados na Carta das Nações Unidas, o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no Mundo;

Reconhecendo que estes direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana;

Assim na ordem jurídica atual há íntima relação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, podendo considerar estes como sendo a caracterização daqueles, ou seja, dos direitos humanos, no âmbito interno¹⁴⁰.

Conforme ensina Paulo Ferreira da CUNHA “os direitos humanos, que alguns consideram como uma nova religião globalizada, com muitos crentes vagos e alguns hipócritas não praticantes, são pelo menos em teoria, uma dessas práticas e teorias que pretendem mais Justiça no mundo”¹⁴¹, entretanto, “só conseguem triunfar se tal ‘religião’ tiver devotos (quer dizer, militantes, noutro registro) conscientes e sinceros”¹⁴².

¹³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002. p. 68.

¹⁴⁰ CUNHA, Maria Neusa Fernandes da. **A dignidade da pessoa humana e a efetivação da justiça**. Âmbito Jurídico, Rio Grande do Sul, XV, n. 103, p. 27, ago. 2012.

¹⁴¹ CUNHA, Paulo Ferreira. Conceito(S) & Preconceito(S) Bases Sócio-Antropológicas para a Educação para os Direitos Humanos. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, ano. 8, n. 27, p. 15-41, abr./jun. 2014.

¹⁴² Idem.

Os fundamentos elencados no artigo 1º da Constituição de 1988 são considerados como inerentes ao Estado Democrático de Direito, devendo ser visto como base das colunas estruturais para as políticas públicas, ou qualquer outro ato do Poder Público¹⁴³.

Tendo em vista que “a dignidade da pessoa humana figura entre os princípios fundamentais que estruturam o Estado”¹⁴⁴, e dada a sua importância devem ser inseridos “entre os valores superiores que fundamentam o Estado”¹⁴⁵, e servirão de base para interpretação “não somente dos direitos fundamentais mas, todo o ordenamento jurídico brasileiro nas suas variadas incidências e considerações”.¹⁴⁶

A dignidade sendo qualificada como princípio fundamental significa que não trata o artigo 1º da Constituição de 1988 apenas de conteúdo ético e moral, e sim, de norma jurídico-positiva, “dotada, em sua plenitude, de ‘status’ constitucional formal e material e, como tal, inequivocamente dotada de eficácia”.¹⁴⁷

Além do mais, é possível a afirmação de que a o Estado somente existe em função da pessoa humana, e assim a Constituição “torna-se um referencial jurídico-político sobremaneira importante, à medida que consagra princípios de diferentes índoles, mas todos subordinados a um princípio eticamente superior: a dignidade da pessoa humana”.¹⁴⁸

A eficácia está associada ao fato de que esta é um valor que convida a realização dos direitos fundamentais do homem, nas suas diversas dimensões¹⁴⁹, devendo o exercício de qualquer dos poderes, legislativo, executivo, ou judiciário, ser

¹⁴³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. 1. ed. [S.l.]: Saraiva, 2002. p. 241.

¹⁴⁴ GARCIA, Maria. **Limites da ciência: A dignidade da pessoa humana: A ética da responsabilidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 16.

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit, p. 70.

¹⁴⁸ GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**. Barueri: Manole, 2003. p. 192.

¹⁴⁹ SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**. Curitiba, nº 212, p. 94. abril/jun. 1998.

justificado a partir do respeito à dignidade da pessoa humana¹⁵⁰, e somente será “assegurada quando for possível a existência com plena fruição nos direitos fundamentais”¹⁵¹.

O direito fundamental social à educação compõe necessidade básica a dignidade da pessoa humana, utiliza-se o conceito de necessidade, que para alguns autores está ligada a ideia de prevenção de determinados prejuízos.¹⁵² Fabricio POLITI ao discorrer sobre a dignidade da pessoa humana ensina que:

O princípio da dignidade humana representa o valor basilar (e não o objetivo a ser alcançado) do ordenamento democrático-pluralista e, portanto, dos direitos sociais. Mas a proteção dos direitos sociais, tornando cada indivíduo plenamente “partícipe” da vida econômica, política e social do País, e por sua vez, leva ao pleno cumprimento do princípio democrático.¹⁵³

Essas sendo condições básicas a existência, de forma que com essas elementares garantidas, dificilmente ocorrerá prejuízo grave¹⁵⁴, pois para que seja possível a participação do indivíduo de forma ativa na sociedade deve-se assegurar o direito fundamental social à educação a fim de que tenha condições de ter uma vida digna.

Paulo Gilberto Cogo LEIVAS afirma a possibilidade de duas formas de usar o conceito de necessidade para fundamentar o direito, a primeira ligada a necessidade basilar, por meio de conexão que ocorre por meio de valores, e as necessidades que

¹⁵⁰ BARATIERI, Noel Antônio. **Serviço público na constituição federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 36.

¹⁵¹ MARTA, Tais Nader; KUMAGAI, Cibeli. A Necessidade da Utilização do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana para Efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 6, s/n, 2009.

¹⁵² LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006, p. 123.

¹⁵³ POLITI, Fabrizio. Os Direitos Sociais. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, n. 20, p. 37-65, jul./set. 2012.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 125.

são levadas a algo que se considera valioso, essa relacionada à experiência humana e critérios de valor.¹⁵⁵

Essa necessidade constitui fundamento ao desenvolvimento, estando diretamente ligado ao mínimo existencial, que é corolário do direito à dignidade humana.

Dentro dessa ideia inclui-se a educação básica, que possui a seguinte classificação: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A educação infantil é responsável pela primeira etapa da educação, constitui direito inalienável da criança de zero a seis anos de idade, sendo uma complementação à ação da família e da comunidade.¹⁵⁶

Essa primeira etapa tem como objetivo o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais, moral, bem como ampliar as experiências e estimular o interesse da criança para o conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade.¹⁵⁷

O ensino fundamental é um direito público subjetivo de cada um e é dever do Estado e da família¹⁵⁸, e se destina a população na faixa etária de seis a quatorze anos

¹⁵⁵ Ibidem, p. 128.

¹⁵⁶ “Art. 1.º - A educação infantil, primeira etapa da educação básica, constitui direito inalienável da criança de zero a seis anos, a que o Estado tem o dever de atender em complementação à ação da família e da comunidade”. **Deliberação 02/2005 do Conselho de Educação do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/deliberacao_02_05cee.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹⁵⁷ Art. 2.º - A educação infantil tem como finalidade proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar das crianças, seu desenvolvimento físico, cognitivo, afetivo e social; ampliar suas experiências e estimular o interesse das crianças para o conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade. Parágrafo Único - Dadas as particularidades do desenvolvimento da criança de zero a seis anos, a educação infantil deve cumprir com as funções indispensáveis e indissociáveis de educar e cuidar. Art. 3.º - A educação infantil será oferecida em instituições educacionais, com propostas pedagógicas que contemplem o direcionamento a ser dado no processo educativo, em termos de concepção de infância e de desenvolvimento humano. **Deliberação 02/2005 do Conselho de Educação do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/deliberacao_02_05cee.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹⁵⁸ “Art. 3º O Ensino Fundamental se traduz como um direito público subjetivo de cada um e como dever do Estado e da família na sua oferta a todos.”. **Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=769#legislacao>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

de idade, bem como se estende a todos os que, na idade própria não tiveram condições de frequentá-lo.¹⁵⁹

Tem por objetivo o processo educativo mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, escrita e do cálculo, bem como a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da economia, das artes, da cultura e dos valores em que se fundamenta a sociedade.

A sua oferta deve ser gratuita e de qualidade, capaz de assegurar ao indivíduo o acesso ao conhecimento e a elementos da cultura imprescindíveis para o seu desenvolvimento pessoal e para a vida em sociedade, permitindo dessa forma o exercício dos direitos civis, políticos e sociais.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Art. 8º O Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos, abrange a população na faixa etária dos 6 (seis) aos 14 (quatorze) anos de idade e se estende, também, a todos os que, na idade própria, não tiveram condições de frequentá-lo. **Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010.** Disponível em: <<http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=769#legislacao>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹⁶⁰ “Art. 4º É dever do Estado garantir a oferta do Ensino Fundamental público, gratuito e de qualidade, sem requisito de seleção. Parágrafo único. As escolas que ministram esse ensino deverão trabalhar considerando essa etapa da educação como aquela capaz de assegurar a cada um e a todos o acesso ao conhecimento e aos elementos da cultura imprescindíveis para o seu desenvolvimento pessoal e para a vida em sociedade, assim como os benefícios de uma formação comum, independentemente da grande diversidade da população escolar e das demandas sociais.

Art. 5º O direito à educação, entendido como um direito inalienável do ser humano, constitui o fundamento maior destas Diretrizes. A educação, ao proporcionar o desenvolvimento do potencial humano, permite o exercício dos direitos civis, políticos, sociais e do direito à diferença, sendo ela mesma também um direito social, e possibilita a formação cidadã e o usufruto dos bens sociais e culturais.

§ 1º O Ensino Fundamental deve comprometer-se com uma educação com qualidade social, igualmente entendida como direito humano.

§ 2º A educação de qualidade, como um direito fundamental, é, antes de tudo, relevante, pertinente e equitativa. I – A relevância reporta-se à promoção de aprendizagens significativas do ponto de vista das exigências sociais e de desenvolvimento pessoal. II – A pertinência refere-se à possibilidade de atender às necessidades e às características dos estudantes de diversos contextos sociais e culturais e com diferentes capacidades e interesses. III – A equidade alude à importância de tratar de forma diferenciada o que se apresenta como desigual no ponto de partida, com vistas a obter desenvolvimento e aprendizagens equiparáveis, assegurando a todos a igualdade de direito à educação.

§ 3º Na perspectiva de contribuir para a erradicação da pobreza e das desigualdades, a equidade requer que sejam oferecidos mais recursos e melhores condições às escolas menos providas e aos alunos que deles mais necessitem. Ao lado das políticas universais, dirigidas a todos sem requisito de seleção, é preciso também sustentar políticas reparadoras que assegurem maior apoio aos diferentes grupos sociais em desvantagem. § 4º A educação escolar, comprometida com a igualdade do acesso de todos

O ensino médio constitui etapa final do processo formativo da educação básica, sendo orientado pela consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, constituindo preparação básica para a cidadania e para o trabalho, possibilitando o desenvolvimento do pensamento crítico e a autonomia intelectual.

Assim, a satisfação dessas necessidades liga-se a ideia de dignidade, pois os seres humanos necessitam de um mínimo existencial para que possam viver de forma digna na sociedade.¹⁶¹ Ensina Luciana Zacharias Gomes Ferreira COELHO:

Compete ao Estado promover a dignidade da pessoa humana por meio de condutas ativas, garantindo o mínimo existencial para cada indivíduo. Tal dignidade é ofendida não apenas quando este indivíduo se vê despido das liberdades fundamentais, mas principalmente quando não possui acesso à alimentação, moradia, educação, saúde, trabalho, dentre outros.¹⁶²

Ainda, sobre o tema explica Michelle Chalbaud Biscaia HARTMANN:

Contudo, os direitos sociais não podem seguir a regra do “tudo ou nada”, ou seja, não são direitos definitivos no sentido de que todo tipo de prestação está inserida no conteúdo do mínimo existencial e é dever do Estado garanti-la, independente de fatores externos, mas, pelo contrário, trata-se de norma-princípio que exige máxima eficácia diante das condições fáticas e jurídicas do caso concreto (mandado de otimização), exigindo a ponderação dos interesses e bens envolvidos.¹⁶³

ao conhecimento e especialmente empenhada em garantir esse acesso aos grupos da população em desvantagem na sociedade, será uma educação com qualidade social e contribuirá para dirimir as desigualdades historicamente produzidas, assegurando, assim, o ingresso, a permanência e o sucesso na escola, com a conseqüente redução da evasão, da retenção e das distorções de idade/ano/série (Parecer CNE/CEB nº 7/2010 e Resolução CNE/CEB nº 4/2010, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica).” **Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010.** Disponível em: <

<http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=769#legislacao>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

¹⁶¹ POLITI, Fabrizio. Op. cit., p. 134.

¹⁶² COELHO, Luciana Zacharias Gomes Ferreira. A Construção da Dignidade Humana por Meio da Educação e do Trabalho. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, n. 20, p. 163-175, out./dez. 2012.

¹⁶³ HARTMANN, Michelle Chalbaud Biscaia. Ativismo Judicial e Concretização de Prestações Sociais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 153-169, jan./jun. 2011.

Destaca também Jorge Reis NOVAIS sobre a problemática de atribuir um conteúdo mínimo a ser concretizado:

No que diz com a dimensão positiva dos direitos sociais, especialmente quando esta corresponde ao dever de promoção do acesso individual a bens jus fundamentais por parte do Estado, dois principais modelos são relevantes. O primeiro deles atribui importância aos direitos sociais apenas e no limite de sua associação a um mínimo exigível do Estado. Tendo em conta a já mencionada indeterminação do conteúdo constitucional destes direitos, a garantia de um quantum mínimo é – em que pese o patente reducionismo – uma tentativa de obstar o esvaziamento da norma, vinculando o Estado, em alguma medida, aos direitos sociais. Duas questões ameaçam a solidez deste modelo. Primeiro, há uma incoerência subjacente na redução dos direitos sociais a um conteúdo mínimo, quando a própria Constituição os prevê com um âmbito de proteção bem mais alargado; em segundo lugar, inobstante a bem intencionada tentativa de suprimir as dificuldades de determinar o conteúdo dos direitos sociais, agora é o conteúdo mínimo destes direitos que resta indefinido.¹⁶⁴

Possível se faz concluir que a doutrina dominante entende o princípio da dignidade da pessoa humana como sendo pilar vital ao Estado Democrático de Direito, pilar tido como essencial, de extremo valor social e juridicamente positivado, que possui função “integradora e hermenêutica”¹⁶⁵, constituindo “norma de legitimação de toda a ordem estatal”¹⁶⁶, não somente no âmbito interno, mas também, em âmbito internacional.

Tal entendimento demonstra a necessidade de contemplação e efetivação do direito à educação por parte dos cidadãos e principalmente pelo Poder Público, em qualquer de suas esferas. Devendo o Estado, “no exercício do seu poder, deve ter como meta a satisfação das condições materiais básicas”¹⁶⁷ para que os indivíduos possam viver de maneira digna.

¹⁶⁴ NOVAIS, Jorge Reis. Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, n. 11, p. 203-2013, abr./jun. 2010.

¹⁶⁵ BARATIERI, Noel Antônio. Op. cit, p. 36.

¹⁶⁶ Idem.

¹⁶⁷ MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O Direito Fundamental à Moradia e a Existência Efetiva da Reserva do Possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul./dez., 2013.

2.2 HISTÓRICO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS SUAS GERAÇÕES

Direitos fundamentais podem ser “definidos, justificados e fundamentados”¹⁶⁸ por diversas dimensões e fontes históricas, e são conceituados como sendo “aqueles direitos do homem reconhecidos formalmente pela ordem jurídica de determinado Estado”¹⁶⁹.

Numa visão naturalista tem-se que são absolutos, imutáveis, intemporais e inerentes ao homem, impondo-se a qualquer ordem jurídica.¹⁷⁰

Estes “nasceram para garantir os interesses dos cidadãos em face do Estado, ante a disparidade de poder existente entre eles”.¹⁷¹ Pois o Estado era visto como poder soberano e máximo.

Os direitos fundamentais constituíram função limitativa do poder, e legitimação do Estado e da ordem Constitucional, “na medida em que o poder se justifica pela realização dos direitos do homem e que a ideia de justiça é, hoje, indissociável de tais direitos”.¹⁷²

Existe ainda, a perspectiva de “que, apesar de ter sua origem mais remota na Magna Carta de 1215, foi reforçada com o aparecimento, nos Estados Unidos, do *Bill of Rights*, inserido constitucionalmente em 1791, quando já se passa a adotar os direitos como valores supremos da ordem política”.¹⁷³

Na Europa a “grande contribuição para afirmação dos direitos humanos se deu com a Revolução Francesa de 1789, que editou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, como forma de limitar o poder do governo absolutista”¹⁷⁴.

¹⁶⁸ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição constitucional: entre constitucionalismo e democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 148.

¹⁶⁹ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da Op. cit, p. 23.

¹⁷⁰ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Op. cit, p. 134.

¹⁷¹ GEMIGNANI, Daniel; GEMIGNANI, Tereza Aparecida Asta. A eficácia dos direitos fundamentais nas relações de trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 9ª Região**, Curitiba, a. 35, n. 64, p. 23, jan/jun. 2010.

¹⁷² MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 46.

¹⁷³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Op. cit, p. 135.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 135-136.

Direitos que surgem a partir do pós-guerra, com a afirmação destes na Declaração Universal de Direitos Humanos, 1948, que teve por objetivo a reconstrução dos direitos banalizados com a Segunda Guerra Mundial, momento em que fora violado de modo amplo a dignidade da pessoa humana, definidos nas cartas constitucionais como direitos fundamentais.¹⁷⁵

No Estado Liberal, este era responsável pela segurança das relações, protegendo a liberdade dos indivíduos, e aos cidadãos pertencia o direito de abstenção¹⁷⁶, o Estado “limitava a produzir a lei, a executá-la, bem como a censurar a sua violação”¹⁷⁷, por isso chamados de negativos.¹⁷⁸

Ingo SARLET esclarece que “são por este motivo, apresentados como direitos de cunho ‘negativo’, uma vez que dirigidos a abstenção, e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo, neste sentido, ‘direitos de resistência ou de oposição perante o Estado’”¹⁷⁹.

Nesse contexto o que prevalecia era a proteção dos indivíduos frente aos abusos que por ventura viessem a sofrer pelo Estado, instaurando uma democracia política, surgindo a primeira geração de direitos fundamentais.¹⁸⁰

Imperava o princípio da legalidade, tendo a lei como fonte exclusiva de regulação, transformando o ato jurisdicional apenas na subsunção do fato à norma, não interessando nesse momento se era atendido os interesses da sociedade, mas sim, a aplicação da lei.¹⁸¹

Sendo os direitos fundamentais apenas de cunho negativo, como direitos de defesa exercidos frente ao Estado e aos demais indivíduos¹⁸², também chamados

¹⁷⁵ Ibidem, p. 136-137.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 138.

¹⁷⁷ CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 33.

¹⁷⁸ BARATIERI, Noel Antônio. Op. cit, p. 30.

¹⁷⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. ver. e atual. e. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 47.

¹⁸⁰ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Op. cit, p. 138.

¹⁸¹ Ibidem, p. 139.

¹⁸² Ibidem, p. 140.

direitos civis e políticos, que correspondem ao início do constitucionalismo ocidental.¹⁸³

Com a crise do capitalismo, e da economia no período da Revolução Industrial é que o Estado foi chamado a intervir nas relações, dando início ao Estado Social, também conhecido como Estado de Providência.¹⁸⁴ Explica Tais Nader MARTA e Ana Carolina Peduti ABUJAMRA:

Com a revolução industrial, o indivíduo abandonou a terra e passou a viver na cidade, enfrentando toda uma agitação decorrente do desenvolvimento tecnológico. Passou a participar de novos espaços, como a fábrica e os partidos políticos, começou a aspirar a um bem-estar material propiciado pela modernidade, desenvolveu-se então, os direitos econômicos, culturais e sociais, assim como os direitos coletivos, já que diferentes formas de Estado social tinham sido introduzidas.¹⁸⁵

Em razão do impacto da industrialização e das condições precárias de trabalho, o surgimento de problemas sociais e econômicos, estes surgem com a finalidade de reverter às injustiças e visando a proteção da classe operária e assalariada do risco profissional, impondo ao Estado prestações positivas a fim de conceder melhores condições de vida aos indivíduos e como forma de promover a igualdade.¹⁸⁶ Conforme explana Ingo SARLET:

Os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de correspondem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente defensora de um maior ou menor grau de poder econômico.¹⁸⁷

Ainda, nas palavras de Luís Roberto BARROSO:

¹⁸³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 517.

¹⁸⁴ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Op. cit, p. 141.

¹⁸⁵ MARTA, Tais Nader; ABUJAMRA, Ana Carolina Peduti. Regime de Proteção dos Direitos Fundamentais Sociais: Cláusula Pétrea ou Limite Material Implícito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 7, n. 7, p. 154-173, jan./jun. 2010.

¹⁸⁶ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Op. cit, p. 141-142.

¹⁸⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 47.

O avanço do socialismo científico – não apenas no campo da propagação de ideias, mas de sua efetiva adoção como forma de organização político-econômica por um terço da humanidade – rompeu a dogmática unitária do constitucionalismo liberal. O primeiro pós-guerra assiste ao surgimento do constitucionalismo social, na fórmula de compromisso entre a burguesia e o proletariado em ascensão. Já não há mais o “monopólio ideológico” dos princípios a serem gravados na constituição. Preservados, embora, os postulados essenciais do liberal-capitalismo, elas incorporam a tutela de alguns interesses das classes trabalhadoras e dos favorecidos em geral. Obrigada a ceder no plano da superestrutura jurídica, a resistência burguesa se transferiu para a tentativa de minimizar, na prática, o avanço social, inclusive pela negação do caráter jurídico das normas que o propiciavam.¹⁸⁸

Neste mesmo sentido, têm-se as ideias de Álvaro Ricardo de Souza CRUZ:

Toda a sociedade torna-se credora/cliente do Estado, cobrando-lhe prestações positivas que permitem uma melhoria na qualidade de vida do proletariado. Direitos sociais e coletivos são consagrados constitucionalmente. Consolidam-se sistemas públicos de previdência e assistência sociais. A saúde pública, preventiva e repressiva, expande-se na ocasião.¹⁸⁹

O Estado busca neutralizar as distorções geradas anteriormente, surgindo os direitos fundamentais de segunda geração, conhecidos por serem de cunho prestacional, onde tem por objetivo defender o indivíduo perante a dominação econômica, exigindo dessa maneira uma atuação positiva do Estado, sendo direito que se operaram através do Estado.¹⁹⁰

Neste momento surgem nas Constituições disposições normativas referentes à educação, e criando instituições para a concretização deste.¹⁹¹

No decorrer da história tem-se a necessidade de uma resolução dos problemas globais¹⁹², o liberalismo deu lugar aos direitos de fraternidade ou solidariedade, decorre da ideia de proteção aos direitos transindividuais¹⁹³, dependendo para sua concretização da atuação de instituições globais¹⁹⁴, surgindo a terceira geração de direitos fundamentais.

¹⁸⁸ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit, p. 101.

¹⁸⁹ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Processo Constitucional e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coord.). **Hermenêutica e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 220.

¹⁹⁰ BARROSO, Luís Roberto. Op. cit, p. 101.

¹⁹¹ BARATIERI, Noel Antônio. Op. cit, p. 31.

¹⁹² Idem.

¹⁹³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 49.

¹⁹⁴ BARATIERI, Noel Antônio. Op. cit, p. 31.

A distinção desse período está associada à titularidade coletiva, evitando o fenômeno das poluições das liberdades, principalmente face ao uso de novas tecnologias.¹⁹⁵

Há quem defenda uma quarta geração de direitos fundamentais, que estariam ligadas a ideia de proteção frente às ameaças à vida humana digna, surge dentro da última década, em virtude do elevado desenvolvimento tecnológico da humanidade, e seriam apenas pretensões de direitos.¹⁹⁶

Essa geração de direitos fundamentais tende a realizar proteção aos direitos ligados à pesquisa genética, surgida da necessidade de impor maior controle a manipulação de genótipo dos seres¹⁹⁷, sendo, portanto, direitos de proteção ao ser humano, bem como a globalização desenfreada.¹⁹⁸

No entendimento de José Afonso da SILVA, temos a expressão “direitos fundamentais do homem”, a qual é a mais adequada dentre inúmeras expressões para indicar o significado de direitos fundamentais, pois “além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservado para designar, *no nível do direito positivo*, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”.¹⁹⁹

Na essência os direitos fundamentais são direitos que o homem possui frente ao Estado, correspondendo a uma concepção de direitos absolutos que se pautam nos critérios da lei e dentro dos limites destes.²⁰⁰

Conforme Flávio Moreira Guimarães PESSOA “uma noção mais atualizada dos direitos fundamentais, porém, conduz à conclusão de que estes representam a constitucionalização dos direitos humanos que gozaram de alto grau de justificação ao

¹⁹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 49.

¹⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. Op. cit, p. 517.

¹⁹⁷ Idem.

¹⁹⁸ PETEADO FILHO, Nestor Sampaio. Op. cit, p. 3.

¹⁹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 13. ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p. 176/177.

²⁰⁰ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 562.

longo do tempo da história e que são reconhecidos como condição para o exercício dos demais direitos”.²⁰¹

Em que pese os direitos fundamentais serem classificados em gerações, podem e devem ser analisados de forma conjunta, de forma a proporcionar uma nova forma de conceber um dado direito, até mesmo, pois quando o assunto em pauta é o direito à educação logo se remete a ideia dos direitos fundamentais de segunda geração, entretanto, devem-se levar em consideração os direitos de primeira geração.

O direito a liberdade no que tange ao direito à educação está ligado à liberdade de ensinar e de aprender que podem ser vistos como objetivos da educação e como valores de orientação.

2.3 DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Surgem os direitos sociais a partir da Revolução Industrial e diante dos vários conflitos entre o trabalho e o capital. Com o avançar do liberalismo diversos segmentos da população insurgiram-se contra a expansão dos mecanismos do mercado, o que era um perigo para o homem em se tratando de organização produtiva, o que fez com que os Estados pressionados reconhecessem a necessidade de proteção social.²⁰²

As lutas sociais foram de grande relevância para o surgimento dos direitos sociais, em período curto de tempo, de forma que nunca havia acontecido antes, a Revolução Francesa seguindo o princípio da autonomia da vontade, onde o Estado

²⁰¹ PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. A tutela das relações de trabalho em sentido amplo por meio de hermenêutica constitucional concretizadora dos direitos trabalhistas fundamentais individuais. In: MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio de; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Cords.). **Direitos sociais na constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois**. São Paulo: LTr, 2008. p. 140.

²⁰² MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. Periódico científico editado pela Anpae. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>>. Acesso em 19/02/2014. p. 3.

deixava de intervir nas relações contratuais, sob argumento de igualdade entre os cidadãos, ocorre que essa nova forma deixou vulnerável os menos favorecidos, ocasionando a sua exploração.²⁰³

O Estado passou assim de um Estado de polícia para um Estado de serviço, surgindo o Estado Social que “a partir do estabelecimento de um poder democrático legítimo, representaria um projeto superior para promover o pacto político, social e econômico”.²⁰⁴

Em 1934, conforme já analisado no primeiro capítulo, fora inaugurado o constitucionalismo social brasileiro, representando um enorme avanço em direitos sociais, arquitetando a importância da intervenção do Estado.

Verificou a passagem do pensamento liberal de um Estado não intervencionista para o entendimento de um Estado Social, interessado nas necessidades das pessoas, mesmo que em um primeiro momento não fossem possíveis concretizá-las de forma plena.²⁰⁵

Devido a importância dos direitos sociais hoje há um “consenso à necessidade de se garantir a efetividade dos mesmos através de uma atividade positiva por parte do Estado”.²⁰⁶

Esses direitos prestacionais surgiram de forma a diminuir as desigualdades, de forma com que toda a sociedade pudesse usufruir da liberdade, devendo o Estado para tanto, agir de forma a satisfazer as necessidades. As políticas públicas sendo um meio de garantia dos direitos prestacionais.²⁰⁷

Os direitos sociais são caracterizados por concederem aos indivíduos as prestações que necessitam para viver com dignidade, em suma, tratam do indivíduo cobrar do Estado uma posição ativa para que esses direitos sejam realmente efetivados, “sendo prestações de natureza jurídica e material, consideradas necessárias para implementar as condições fáticas que permitam o efetivo exercício das liberdades

²⁰³ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 31

²⁰⁴ MARTINS, Paulo de Sena. Op. cit, p. 4.

²⁰⁵ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 38.

²⁰⁶ Ibidem, p. 36.

²⁰⁷ MARTINS, Paulo de Sena. Op. cit, p. 4.

fundamentais que possibilitem realizar a *igualização de situações sociais desiguais*".²⁰⁸

Somente é possível alcançar a efetividade do direito à educação “mediante postulados normativos referentes aos direitos fundamentais”.²⁰⁹ Sendo estes essenciais e “o caminho para se consolidar esse ideal a ser buscado”.²¹⁰

O Estado Social Democrático de Direito encontrou respaldo nas Constituições do pós-guerra, estando plenamente vinculado aos direitos fundamentais, que tem a finalidade de se ter um Estado vinculado a princípios democráticos.²¹¹

Nos ensinamentos de Marcos Augusto MALISKA, o desenvolvimento econômico é a base para concretização dos direitos sociais:

O Estado necessita ter receitas para cumprir com as suas obrigações sociais, que exigem investimentos consideráveis. No entanto, e essa é também outra variável que se confunde com a noção de Estado Social, não sendo, necessariamente, uma das suas funções, o Estado, muitas vezes, teve que fazer o papel de empresário, para alavancar o desenvolvimento econômico. Neste aspecto em particular, o Estado não está atendendo diretamente o objetivo de prestação de direitos sociais, mas sim, assumindo uma tarefa que é condição para a prestação dos direitos sociais, o desenvolvimento econômico.

O que se pretende é a definição de um Estado Social Democrático de Direito pelo seu comprometimento Constitucional com os direitos elencados, e pela “definição das atribuições do Estado, ainda, no tocante a prestação direta de serviços públicos, quando tais serviços sejam de prestação gratuita e universal”²¹², aqui se pode referir do direito social à educação.

A ideia acima não é de normas programáticas, mas sim de normas constitucionais que carecem de concretização legislativa.

No entendimento de Estefânia Maria de Queiroz BARBOZA “a democracia fundada com a Constituição Federal de 1988 não se reduz apenas a uma democracia na

²⁰⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit., 739.

²⁰⁹ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit, p. 46.

²¹⁰ Idem.

²¹¹ Idem.

²¹² Ibidem, p. 53.

qual impera a vontade da maioria, mas uma democracia comprometida com o direito das minorias, garantidos como direitos fundamentais”.²¹³

Entretanto, não se pode apenas considerar o Estado democrático apenas com direitos de participação, de defesa e de prestação, mas sim um compilado de todos os direitos que são necessários para uma vida justa e digna²¹⁴, nos ensina Ana Elise Cardoso INÁCIO:

A educação é formadora do espírito, sua função social vai além da direção e do desenvolvimento dos imaturos, por meio de um direito adquirido na participação na vida de uma determinada comunidade. Democracia e educação caminham lado a lado, um governo, por exemplo, que se fundam no sufrágio popular não pode ser eficiente se aqueles que o escolhem e são governados não tiverem educação.²¹⁵

O direito fundamental social à educação é *conditio sine qua non* do Estado democrático, tem-se a ideia de que o poder do Estado está condicionado aos limites fixados na Constituição, e reconhece valores e liberdades, bem como a importância dos direitos fundamentais, em que o poder se justificaria com a realização dos direitos do homem.²¹⁶

Os direitos fundamentais considerados como evidência do Estado democrático de Direito, bem como, fundamento principal e valores básicos, formam juntamente com princípios estruturais e organizacionais, um núcleo substancial.²¹⁷

Com a positivação de determinados direitos e garantias fundamentais, e valores que são essenciais para sociedade, juntamente com as ideias de Paulo Gilberto Cogo LEIVAS tem-se que “existe direito em uma comunidade somente quando nela existir uma regra secundária fundamental que estipula como serão identificadas as regras jurídicas”.²¹⁸

²¹³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Op. cit, p. 148.

²¹⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2. ed., Coimbra: Almedina, 2001, p. 62.

²¹⁵ INÁCIO, Ana Elise Cardoso. Democracia e Educação: Parâmetros para a Compreensão da Crise Educacional no Ensino Superior Brasileiro. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 4, s/n, 2008.

²¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 70-71.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 69.

²¹⁸ LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Op. cit, p. 31.

O direito fundamental social à educação tem como característica a exigência de uma ação positiva, o que significa uma mudança fática na realidade, porém, não se trata de quaisquer ações fáticas, que diferem daquelas onde o indivíduo possui condições financeiras poderia obtê-lo de particulares, vale ressaltar que nem tudo o que pode ser encontrado no mercado pode ser tratado como um direito fundamental social, se junta, portanto, a importância.²¹⁹

Os direitos fundamentais considerados como evidência do Estado democrático de Direito, passando a serem considerados como fundamento principal, e como valores básicos, formam juntamente com princípios estruturais e organizacionais, um núcleo substancial.²²⁰

Constitui o direito à educação necessidade fundamental humana e assim devendo ser “considerados como valores de uma sociedade”.²²¹

Segundo entendimento de Beatriz Ferreira Corrêa da SILVA “existem posicionamentos no sentido de repudiar os direitos sociais como categoria de direitos fundamentais da pessoa humana, qualificando-os como direitos programáticos”.²²²

No entanto, a doutrina majoritária reprova esse entendimento e reconhece os direitos sociais como fundamentais, assim como os direitos políticos, individuais e do direito à nacionalidade.²²³

É preciso ressaltar que toda regra de direito consiste na previsão geral de um fato, com uma consequência toda vez que uma atitude corresponder a este enunciado, porém seja qual for a sua conotação jurídica filosófica de norma jurídica, sempre terá seu caráter imperativo.²²⁴

De tal modo, quando falamos em normas programáticas, não é possível à discussão a respeito da sua imperatividade, mas sim apenas sobre a sua efetividade.²²⁵

²¹⁹ Ibidem, p. 87- 88.

²²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 69.

²²¹ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 45.

²²² SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 45.

²²³ Idem.

²²⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas.** São Paulo: RT, 2001, p. 172.

²²⁵ Idem.

Extensa têm sido as discussões sobre a natureza de tais normas, mesmo diante de argumentos que “negam a virtualidade de sua existência no atual momento do Estado, ainda assim, não se pode negar que cabe à entidade estatal fazer valer direitos de cunho social, tais como os definidos na Constituição Federal brasileira de 1988, no art. 6.º”.²²⁶

Regina Maria Macedo Nery FERRARI parte da ideia de que:

Quando se fala em normas que indicam fins ao Estado, bem como o estabelecimento de programas para atingi-los, se está a considerar a materialidade das normas constitucionais, em que pese já estar pacificado o entendimento que qualquer que seja a matéria conteúdo da norma, o fato de estar inserida na Constituição formal, a faz compartilhar da mesma natureza de todas as suas outras normas, da sua imperatividade maior, da sua supremacia frente a todo o universo jurídico normativo estatal.²²⁷

Conceituar as normas programáticas, “em face da mutação da compreensão do papel do Estado, pode levar a uma vasta quantidade de formas”.²²⁸

São enfrentadas de forma ampla e genérica, razão pela qual se deve formular uma posição para alcançarmos algum significado destas normas.²²⁹

Essas normas, portanto, possuem uma intensidade normativa insuficiente para alcançarem eficácia plena, por tal motivo são chamadas de normas programa, pressupõem tarefas praticadas pelo Estado, ou que contenham imposições opostas pelo Legislador.²³⁰

Ingo Wolfgang SARLET ressalta que “ao utilizamos a expressão genérica escolhida (normas de cunho programático), o fazemos convictos de que também estas normas são dotadas de eficácia e não podem ser consideradas meras proclamações de

²²⁶ Idem.

²²⁷ Ibidem, p. 173.

²²⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Constitucional...** p. 776.

²²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p.291.

²³⁰ Ibidem, p.292.

cunho ideológico ou político”.²³¹ Essas normas possuindo caráter de autênticas normas jurídicas, no sentido de serem capazes de gerar efeitos jurídicos.²³²

Ainda nesse sentido o autor ainda destaca que:

A necessidade de interposição legislativa dos direitos sociais prestacionais de cunho programático justifica-se apenas (se é que tal argumento pode assumir feição absoluta) pela circunstância – já referida – de que se cuida de um problema de natureza competencial, porquanto a realização desses direitos depende da disponibilidade dos meios, bem como – em muitos casos – da progressiva implementação e execução de políticas públicas na esfera socioeconômica.²³³

Qualquer que seja a discussão acerca da possibilidade de reconhecer o direito subjetivo a prestações com base em norma programática, importa ressaltar que “todas as normas consagradoras de direitos fundamentais são dotadas de eficácia e, em certa medida, diretamente aplicáveis já ao nível da Constituição e independentemente de intermediação legislativa”.²³⁴

Todas as normas de direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata, o que evita a possibilidade de tratá-las como programáticas, dessa forma:

Importa frisar, como se verá a seguir, que admitir que no âmbito dos direitos sociais se possam sustentar a existência de uma “dimensão programática, na esfera dos efeitos especialmente vinculados à dimensão jurídica – subjetiva (mas passíveis de subjetivação, como igualdade se pretende deixar evidenciado), dimensão esta que não exclui necessariamente a condição de dos direitos fundamentais como direitos subjetivos, não equivale (a depender da linha argumentativa trilhada) a aceitar que os direitos fundamentais sociais sejam correspondam na sua condição de direitos, a normas programáticas.”²³⁵

Ainda no que concerne a esses direitos, os mesmos foram elencados no capítulo destinado aos Direitos e Garantias Fundamentais, reconhecendo-os dessa maneira, com a intenção de promover a igualdade material.²³⁶

²³¹ Idem.

²³² Idem.

²³³ Ibidem, p.293.

²³⁴ Ibidem, p.294.

²³⁵ Idem.

²³⁶ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op. cit, p. 43.

Dessa forma, tendo o direito à educação importância funcional, consistindo dessa forma em realizar a igualdade na sociedade.²³⁷

2.4 RELEVÂNCIA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS

Os direitos sociais não sendo considerados como cláusulas pétreas, não estão livres de supressão caso haja uma reforma constitucional.

No que tange aos limites à reforma constitucional, tem-se uma distinção entre o poder constituinte originário e o poder constituinte reformador, ou seja, o poder de criar, sendo totalmente ilimitado e o poder de alterá-la, este por sua vez com algumas restrições, já que este estaria vinculado a normas de competência, organização e procedimentos definidos pelo primeiro.²³⁸

E esta limitação das normas nos mostra que mesmo após a entrada em vigor da Constituição, a vontade do Poder Constituinte Originário se faz presente, importando na ideia de que ao proceder a reforma constitucional não se tem liberdade, objetivando dessa forma não apenas a manutenção, mas também a preservação da supremacia no âmbito da ordem jurídica, até mesmo para evitar que seja elaborada uma nova Constituição usando da reforma constitucional para tanto.²³⁹

A Constituição de 1988 contém uma série de limitações relacionadas ao seu texto, as quais podem ser divididas em três categorias, sendo elas: limites temporais, formais e materiais.²⁴⁰

No que se refere a normas que impõe limites temporais não há qualquer restrição quanto ao número de emendas a serem editadas, nem quanto ao prazo para sua elaboração.²⁴¹

²³⁷ BONAVIDES, Paulo. Op cit., p. 379.

²³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 409.

²³⁹ Ibidem, p. 410.

²⁴⁰ Idem.

Os limites formais relacionados diretamente ao procedimento da reforma, a Constituição adotou um regime mais drástico, ressaltando assim o seu caráter rígido, “além de regras mais rigorosas sobre iniciativa das emendas (art. 60, incs. I a III), cumpre destacar a necessidade de uma aprovação, em dois turnos, por maioria de 3/5 em ambas as casas do Congresso”.²⁴²

Mas não sendo a intenção estudar essas duas categorias, pois o foco principal está ligado aos limites materiais, que tem por objetivo assegurar a permanência de determinados conteúdos da Constituição, esses tidos como essenciais²⁴³, “ao menos de acordo com o entendimento do Constituinte”²⁴⁴.

Toda Constituição requer um núcleo de rigidez, capaz de gerenciar os rumos legislativos e hermenêuticos não apenas poderes constituídos, mas que seja capaz de governar a sociedade como um todo.²⁴⁵

Ao entendimento de Ingo Wolfgang SARLET para a limitação da reforma material justifica-se “em face da necessidade de preservar as decisões fundamentais do Constituinte, evitando que uma reforma ampla e ilimitada possa desembocar na destruição da ordem constitucional”.²⁴⁶

A garantia do conteúdo por meio das denominadas cláusulas pétreas tem duas funções, protege os conteúdos presentes na Constituição e a sua estrutura necessária.²⁴⁷

Nos ensinamentos de Ingo Wolfgang SARLET temos que “de acordo com a lição da doutrina majoritária, as ‘cláusulas pétreas’ de uma Constituição não objetivam a proteção dos dispositivos constitucionais em si, mas, sim, dos princípios neles plasmados, não podendo estes ser esvaziados por uma reforma constitucional”.²⁴⁸

²⁴¹ Idem.

²⁴² Ibidem, p. 411.

²⁴³ Ibidem, p. 412.

²⁴⁴ MARTA, Tais Nader; ABUJAMRA, Ana Carolina Peduti. Regime de Proteção dos Direitos Fundamentais Sociais: Cláusula Pétreia ou Limite Material Implícito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 7, n. 7, p. 154-173, jan./jun. 2010.

²⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 412.

²⁴⁶ Idem.

²⁴⁷ Ibidem, p. 420.

²⁴⁸ Idem.

A Constituinte estabeleceu limite material aos direitos fundamentais, podemos considerar como “um dos indicadores da fundamentalidade formal das normas que os consagram”.²⁴⁹

Os direitos fundamentais sendo considerados como cláusulas pétreas já as diferencia das demais normas constitucionais, e ainda, aliada a aplicabilidade imediata, estampada no artigo 5º, § 1º da Constituição, demonstra a sua força jurídica dentro do ordenamento pátrio.²⁵⁰

Ao tratar da abrangência das cláusulas pétreas no âmbito dos direitos fundamentais sociais, reconhece-se que por uma impropriedade terminológica no artigo 60 § 4º, inciso IV da Constituição, que tratou especificamente de direitos e garantias individuais, e que em nenhuma outra parte do texto constitucional temos essa expressão, surgiram duas correntes de pensamentos.²⁵¹

A primeira diz respeito a uma interpretação restritiva, entendendo que apenas os direitos elencados no artigo 5º da Constituição seriam protegidos em uma possível reforma constitucional. E a segunda corrente, em oposição à primeira, defende a abrangência de todos os direitos fundamentais em caso de alteração constitucional.²⁵²

Se fossemos perfilar do entendimento de que somente os direitos elencados no artigo 5º da Constituição poderiam ser considerados como cláusulas pétreas, estaríamos automaticamente excluindo da proteção do artigo 60 § 4º, inciso IV da Carta Magna, além dos direitos sociais, os direitos de nacionalidade, bem como os direitos políticos, e até mesmo os direitos coletivos constantes no próprio artigo 5º não seriam merecedores de tal proteção.²⁵³

No direito constitucional há quem diga que os direitos sociais, em especial o direito à educação, não podem ser incluídos no rol de proteção das cláusulas pétreas, pelo fato de não poderem ser equiparados a direitos de liberdade, articulando para

²⁴⁹ Ibidem, p. 421.

²⁵⁰ Ibidem, p. 422.

²⁵¹ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op cit., p. 51.

²⁵² Idem.

²⁵³ SARLET, Ingo Wolfgang. 10 ed. **A eficácia...** Op. cit., p. 422.

tanto que se o Constituinte quisesse gravá-los com cláusula de intangibilidade o teria feito.

No entanto, esse entendimento vai de encontro com alguns argumentos “a Constituição brasileira não traça qualquer diferença entre os direitos de liberdade (defesa) e os direitos sociais”²⁵⁴, aqueles que mantêm argumentos conservadores a respeito do tema referem que “todos os direitos sociais podem ser conceituados como direitos a prestações materiais estatais, quando em verdade, já se demonstrou que boa parte dos direitos sociais são equiparáveis, no que diz respeito a sua função precípua e estrutura jurídica, aos direitos de defesa”²⁵⁵, e também conflitam com o entendimento de que ao excluir os direitos sociais do rol de cláusulas pétreas exclui-se também os direitos de nacionalidade e os direitos políticos, como já exposto anteriormente.²⁵⁶

No preâmbulo da nossa Constituição temos referências no que tange aos direitos individuais e sociais, bem como que a igualdade e a justiça compõem objetivo do Estado.²⁵⁷

Não há como ignorar a ideia de que a nossa Constituição consagra a sua formação em Estado democrático e social de direito.²⁵⁸

Assim, o princípio do Estado Social e os direitos fundamentais sociais compõem o núcleo essencial da nossa Constituição, visto que se exibem e se revelam como identificadores.²⁵⁹

Ao entendimento de Ingo Wolfgang SARLET, que perfilha do entendimento de Klaus STERN, traz a seguinte transcrição sobre os direitos fundamentais nas Constituições, onde “as ideias de constituição e direitos fundamentais são, no âmbito do pensamento da segunda metade do século XVIII, manifestações paralelas e unidirecionadas da mesma atmosfera espiritual. Ambas se compreendem como limites

²⁵⁴ Ibidem, p. 423.

²⁵⁵ Ibidem, p. 423.

²⁵⁶ Idem.

²⁵⁷ Ibidem, p. 424.

²⁵⁸ Idem.

²⁵⁹ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op cit., p. 53.

normativos ao poder estatal. Somente a síntese de ambas outorgou à Constituição a sua definitiva e autêntica dignidade fundamental”.²⁶⁰

Ainda, Ingo Wolfgang SARLET esclarece quanto a estrutura do Estado mediante os direitos fundamentais:

A partir desta formulação paradigmática, estavam lançadas as bases do que se passou a ser o núcleo material das primeiras Constituições escritas, de matriz liberal-burguesa: a noção da limitação jurídica do poder estatal, mediante a garantia de alguns direitos fundamentais e do princípio da separação dos poderes. Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, constituindo nesse sentido, não apenas parte da constituição formal, mas também elemento nuclear da Constituição material.²⁶¹

Os direitos fundamentais sociais podem ser considerados como *conditio sine qua non* do Estado democrático, além de serem fundamento e base do mesmo, dentro da ideia de que o poder do Estado está sempre condicionado aos limites fixados na Constituição.²⁶²

O Estado de direito não sentido puramente formal, ou seja, como função de governar as leis, mas, sim, como ordenamento integral e livre, esta sendo a sua concepção material, onde além de procedimentos, formas relacionadas a organização estatal, está reconhecido juntamente os limites dessa atuação estatal, valores e liberdades, neste passo que se reconhece a importância dos direitos fundamentais, não apenas em sua limitação estatal, mas sim, pela ideia de que o poder se justificaria com a realização dos direitos do homem.²⁶³

Ingo Wolfgang SARLET ressalta que, “no sentido de que todos os direitos fundamentais equivalem a vínculos substanciais que condicionam a validade substancial das normas produzidas no âmbito estatal, ao mesmo tempo em que expressamos fins últimos que norteiam o moderno Estado constitucional de Direito”.²⁶⁴

²⁶⁰ STERN, Klaus. **Dasstaatsrecht der bundesrepublik deutschland**. Vol 3, 2 ed., Munchen: C. H. Beck, 1984, p.181. Apud. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed., ver. e atual, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 69.

²⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 69.

²⁶² Ibidem, p. 70.

²⁶³ Ibidem, p. 71.

²⁶⁴ Idem.

O Estado de Direito é assim reconhecido, pois traz em seu bojo os direitos fundamentais, que só são assim reconhecidos, pois para sua realização e aplicação reconhecem o Estado de Direito.²⁶⁵

Com a positivação de determinados direitos e garantias fundamentais, na qualidade de valores que se constituem essenciais para sociedade, e adotando esse juízo. Paulo Gilberto Cogo LEIVAS tem-se que “existe direito em uma comunidade somente quando nela existir uma regra secundária fundamental que estipula como serão identificadas as regras jurídicas”.²⁶⁶

Os direitos fundamentais seguem como evidência do Estado democrático de Direito, passando a serem considerados como fundamento principal, e como valores básicos, formam juntamente com princípios estruturais e organizacionais, um núcleo substancial.²⁶⁷

Outro aspecto que podemos ressaltar dentro de tamanha importância dos direitos fundamentais perante o Estado, é a ideia de democracia, que nos remete a função de garantia das minorias contra os poderes das majorias, mediante o reconhecimento do direito de igualdade, que prevê a sua participação política do cidadão, o que influencia nas demais liberdades que estão ligadas, é o que nos diz Ingo Wolfgang SARLET ao afirmar que:

No âmbito de um Estado social de Direito – e o consagrado pela nossa evolução constitucional não foge à regra – os direitos fundamentais sociais constituem exigência inarredável do exercício efetivo das liberdades e garantias da igualdade de chances (oportunidades), inerentes à noção de uma democracia e um Estado de Direito de conteúdo não meramente formal, mas sim, guiado pelo valor da justiça material. Cumpre frisar, ainda, que a ideia de reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais, como exigência do princípio da dignidade da pessoa humana, decorre, consoante leciona Klaus Stern, da concepção de que ‘homogeneidade social e certa medida de segurança social não serve apenas ao indivíduo isolado, mas também à capacidade funcional da democracia considerada na sua integralidade.’²⁶⁸

²⁶⁵ Idem.

²⁶⁶ LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Op cit., p. 31.

²⁶⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 69.

²⁶⁸ Ibidem, p. 73-74.

Diversos são os aspectos que envolvem à educação e o Estado Constitucional, mas como principal está a democracia, pois sem a concretização do direito à educação não há que se falar em democracia, ao passo que esta é “um instrumento permanente de aperfeiçoamento humanístico na sociedade”²⁶⁹.

Para Paulo Gilberto Cogo LEIVAS “os direitos fundamentais são os representantes de um sistema de valores concretos”.²⁷⁰ Para relacionar os direitos fundamentais a princípios e valores, os quais estão estritamente ligados, os primeiros ligados ao dever ser, e o segundo refere-se ao que é bom, aqui, prefere-se o conceito de princípio pois este não deixa que destoem o conceito de valor.²⁷¹

O reconhecimento dos direitos fundamentais como princípios, conduz a ideia de serem restringidos, é garantido seu conteúdo desde o início, nesses casos não conduzindo a ideia de restrição desses direitos.²⁷²

Parte-se da ideia de princípios como mandado de otimização, ou seja, “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”.²⁷³ Porém, não possuem mandados definitivos, somente *prima facie*, “pois carecem de conteúdo de determinação com respeito aos princípios e regras”.²⁷⁴

Os direitos fundamentais somente podem ser restringidos por normas de nível constitucional, chamadas de restrição diretamente constitucional, e podem ser restringidos por normas infraconstitucionais desde que com a autorização da constituição, recebendo o nome a partir de então de restrições indiretamente constitucionais.²⁷⁵

²⁶⁹ MALISKA, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (Cords.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

²⁷⁰ LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006, p. 45.

²⁷¹ LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Op cit., p. 46.

²⁷² Ibidem, p. 59.

²⁷³ Idem.

²⁷⁴ Idem.

²⁷⁵ Ibidem, p. 62.

O tipo normativo dos direitos fundamentais deve ser embasado a partir da ideia de *prima facie*, ou seja, sem levar em conta as restrições, formando assim a contrapartida às restrições.²⁷⁶

Tratando do conceito de direito fundamental em sentido estrito, compreendendo tão somente o que pode ser conferido como direito *prima facie*, onde o tipo normativo deve estar totalmente satisfeito e a cláusula restritiva não devendo estar satisfeita.²⁷⁷

Se assim considerarmos o direito à educação como fundamental, constituirá base, que formará o núcleo essencial da constituição, ou seja, condição sem a qual não é possível falarmos em Estado democrático de Direito, onde o poder se justifica pela realização dos direitos do homem. O Estado de Direito e os direitos fundamentais sociais estão intimamente ligados, pois se entrelaçam entre si tanto para reconhecimento de um quanto do outro.

Os direitos *prima facie* não têm a característica de que os direitos fundamentais sendo importantes, não excluem a proteção do direito, porém há algumas restrições.

As restrições de direitos fundamentais são aquelas que apresentam restrição jusfundamentais *prima facie*, estas são garantidas por meio de princípios.²⁷⁸

Observando-se o rol de direitos fundamentais na constituição de 1988, podemos dizer que o constituinte os positivou de maneiras distintas, ou seja, as normas de direitos fundamentais podem assumir outros aspectos como de princípios, sem que com isso interfira na sua fundamentalidade.²⁷⁹

Resta claro que a eficácia das normas de direitos fundamentais está ligada a técnica de positivação pela qual foi realizada. Porém, é certo que as normas definidoras de direitos fundamentais, possuem eficácia em algum grau.²⁸⁰

Consoante as lições de Felipe DERBLI temos que:

²⁷⁶ Ibidem, p. 65.

²⁷⁷ Ibidem, p. 67.

²⁷⁸ Ibidem, p. 61.

²⁷⁹ DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p.116.

²⁸⁰ Idem.

a ideia de retrocesso social já é, à primeira vista, sedutora. Afirmar-se que é vedado retroceder na concretização de direitos sociais plasmados na Constituição soa quase ingênuo e intuitivo – muitos hoje são os que entendem existir tal vedação em sede constitucional, mas, em que pese à influência estrangeira e aos recentes esforços da doutrina e mesmo da jurisprudência brasileira, pouco se trata de seu conteúdo material e sua aplicabilidade.²⁸¹

Várias são as denominações dadas acerca do princípio, como “proibição de retrocesso social, vedação de retrocesso social, princípio do não retrocesso social, princípio do não retorno da concretização, proibição da contrarrevolução social ou da revolução reacionária, entre outros”.²⁸²

A constituição tem importante função que é a realização da justiça social, para tanto é necessário “manter-se a norma a consagrar o projeto de modernidade para a sociedade e conter as propostas de emancipação social que visem à igualdade substantiva entre os indivíduos e a conquista de uma democracia real e plural”.²⁸³

A proteção dos direitos sociais se refere tanto a sua concretização como a preservação de tudo o que já foi alcançado.²⁸⁴

O objetivo desse princípio é que não sejam tomadas decisões que possam retroceder diante de conquistas já alcançadas, assim sendo, quaisquer medidas que tendam aniquilar o núcleo essencial dos direitos sociais, sem que haja a criação de medidas compensatórias e alternativas, são inconstitucionais, pois atentam contra o princípio da dignidade da pessoa humana, até mesmo contra a segurança jurídica.²⁸⁵

Conforme dispõe Beatriz Ferreira Corrêa da SILVA “considerando-se que na sociedade brasileira essas conquistas ainda são precárias e de difícil exequibilidade, ainda assim, faz-se necessária a adoção do princípio da proibição do retrocesso social, como princípio implícito decorrente do espírito Constitucional”.²⁸⁶

Luís Roberto BARROSO afirma que “este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar

²⁸¹ Ibidem, p.199.

²⁸² Idem.

²⁸³ Ibidem, p.43.

²⁸⁴ Ibidem, p. 85.

²⁸⁵ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op cit., p. 59.

²⁸⁶ Idem.

um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido”.²⁸⁷

Ainda, Beatriz Ferreira Corrêa da SILVA nos relata que:

é evidente que o princípio da proibição do retrocesso sociais está diretamente relacionado com a segurança jurídica, eis que esta centra-se na proteção da pessoa contra medidas jurídicas, legislativas e administrativas que retrocedem as garantias sociais progressivas. Esta é a confiança de que estes direitos terão eficácias asseguradas pela essencialidade da dignidade da pessoa humana.²⁸⁸

A doutrina constitucional atual considera a segurança jurídica “como expressão inarredável do Estado de Direito, de tal sorte que a segurança jurídica passou a ter o *status* de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito”.²⁸⁹ Constituindo dessa maneira princípio essencial da ordem jurídica estatal.

Nas lições de Celso Antônio Bandeira de MELLO “esta segurança jurídica coincide com umas das mais profundas aspirações do Homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo uma busca permanente do ser humano”.²⁹⁰

Francisca Narjana de Almeida BRASIL tem o entendimento de que:

Isso implica dizer que a segurança dos direitos fundamentais pelas Constituições é condição *sine qua non* para a promoção da dignidade da pessoa humana, pois não se trata de uma disponibilização de direitos pelo Estado, mas de fundamentos inerentes ao ser humano, que são garantidos pelo Estado através da segurança jurídica que as Constituições propõem quando baseadas no princípio da proibição do retrocesso social.²⁹¹

Ainda a mesma autora salienta que:

²⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. Op cit., p.152.

²⁸⁸ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op cit., p. 60.

²⁸⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** Op. cit., p. 433.

²⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p. 94.

²⁹¹ BRASIL, Francisca Narjana de Almeida. **O princípio da proibição do retrocesso social como efetividade da segurança jurídica**. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/28412>>, acessado em: 18 mar 2012.

Esta vedação seria uma forma de evitar, por meio de uma proibição, que normas de cunho eminentemente social, em especial de cunho fundamental, sofram reduções ou supressões dos níveis de efetividade e eficácia, por meio de reformas constitucionais, legislativas e até mesmo administrativas, cuja garantia se dá com a efetiva estabilidade disposta pela segurança jurídica.²⁹²

Podemos constatar que o referido princípio tem por objetivo proteger os direitos fundamentais sociais, “os quais se incorporam ao patrimônio jurídico da cidadania, não podendo ser suprimidos”.²⁹³

Na visão de Beatriz Ferreira Corrêa da SILVA “o princípio do Estado democrático e social de Direito impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, abrangendo necessariamente a certeza contra medidas que tendam a retroagir as conquistas já efetuadas. Não se pode, portanto, falar em supressão ou restrição de direitos sem atingir a segurança jurídica”.²⁹⁴

Os direitos fundamentais no que tange ao seu núcleo essencial, e no que diz respeito à dignidade somente será protegido onde estiver assegurado um mínimo de segurança jurídica.²⁹⁵

A segurança jurídica somente tem eficácia por meio de um dos seus vetores que é através do princípio da proibição do retrocesso social dos direitos fundamentais sociais.²⁹⁶

Essa restrição podendo ser analisada sobre dois aspectos uma em sentido amplo, significando que certos direitos sociais pela sua estreita vinculação com o direito à vida e a dignidade da pessoa humana, como o direito à educação, não podem ser extinto da constituição, e em sentido estrito todos os avanços tidos na via

²⁹² Idem.

²⁹³ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op cit., p. 62.

²⁹⁴ Idem.

²⁹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia...** p. 434.

²⁹⁶ SILVA, Luis de Pinho Pedreira da. A irreversibilidade dos direitos sociais. In: MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio de; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Cords.). **Direitos sociais na constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois.** São Paulo: LTr, 2008. p. 300.

infraconstitucional, que concretizaram direitos fundamentais, também são considerados como avanços, assim também não se admitindo o retrocesso.²⁹⁷

Dessa forma, deve o Estado garantir uma obrigação mínima de não regressão, ou seja, suprimir normas que piorem as situações já existentes no que tange ao direito à educação.²⁹⁸

Nesse entendimento temos que em caso de dúvida, deve-se adotar a interpretação que outorgue maior extensão dos direitos sociais.²⁹⁹

O que se quer é o reconhecimento do princípio, para que este seja capaz de oferecer aos cidadãos proteção em face de vários acontecimentos e transformações que temos no mundo de hoje.³⁰⁰

2.5 INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS

Interpretação conforme coloca Paulo BONAVIDES “é a reconstrução do conteúdo da lei, sua elucidação, de modo a operar uma restituição de sentido ao texto viciado ou obscuro”.³⁰¹

Trata-se de uma operação lógica na qual sequer retirar o exato sentido técnico, de uma norma jurídica, esta por sua vez nem sempre é clara ou precisa.³⁰²

Nos ensinamentos de Paulo BONAVIDES “busca a interpretação, portanto estabelecer o sentido objetivamente válido de uma regra de direito. Questiona a lei, não o direito. Objeto da interpretação é, de modo genérico, a norma jurídica contida

²⁹⁷ Idem.

²⁹⁸ Ibidem, p. 301.

²⁹⁹ Idem.

³⁰⁰ DERBLI, Felipe. Op cit., p. 290.

³⁰¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2009. p. 437.

³⁰² BONAVIDES, Paulo. Op cit., p. 437.

em leis, regulamentos ou costumes. Não há norma jurídica que dispense interpretação”.³⁰³

Vale ressaltar que a interpretação das normas é sempre produto de determinada época, de um determinado momento, pois a visão que temos, em relação a nós mesmos e com relação ao mundo, se torna diferente com o passar dos tempos, em decorrência das transformações na sociedade, e da mudança de pensamento de uma determinada época para outra.³⁰⁴

O significado de interpretação de uma norma jurídica, podemos dizer que é conferir sentido a determinada norma, consoante a sua aplicação, devendo propiciar sempre uma solução ou uma decisão a um caso concreto.³⁰⁵

Essa interpretação é decorrente de uma compreensão que se tem de determinada norma, “quando em referência a um problema concreto, o que significa dizer que compreender o direito equivale a concretizá-lo”.³⁰⁶

Deve-se realizar a interpretação segundo Regina Maria Macedo Nery FERRARI, não de maneira isolada, mas observando o conjunto constitucional como um todo, tendo em vista que:

o que confere sentido a um texto jurídico é um conjunto de planos: o texto normativo, o fato concreto, o momento histórico, social, econômico e, principalmente, os preceitos constitucionais que disciplinam princípios substanciais a serem observados pelos legisladores, pelos aplicadores do direito, os quais, frente a um conflito de sentidos da norma, devem aceitar o que está mais de acordo com os princípios constitucionais, traduzindo que se chama de interpretação conforme a Constituição.³⁰⁷

A interpretação da Constituição segundo Paulo BONAVIDES “é parte extremamente importante do Direito Constitucional. O emprego de novos métodos da hermenêutica jurídica tradicional fez possível uma considerável e silenciosa mudança

³⁰³ Idem.

³⁰⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito...** Op cit., p. 92.

³⁰⁵ Idem.

³⁰⁶ Idem.

³⁰⁷ Ibidem, p. 95.

no sentido das normas constitucionais, sem necessidade de substituí-las expressamente ou sequer alterá-las pelas vias formais da emenda constitucional”.³⁰⁸

Em síntese, o que se pode entender pela interpretação, é de que a mesma possui como objeto o texto constitucional, incluindo suas regras, princípios, valores adotados, e como objetivo final requer o entendimento, a sua plena compreensão.³⁰⁹

Sobre o assunto Luís Roberto BARROSO:

A ideia de unidade da ordem jurídica se irradia a partir da Constituição e sobre ela também se projeta. Aliás, o princípio da unidade da Constituição assume magnitude precisamente pelas dificuldades geradas pela peculiaríssima natureza do documento inaugural e instituidor na ordem jurídica. É que a carta fundamental do Estado, sobretudo quando promulgada em via democrática, é produto dialético do confronto de crenças, interesses e aspirações distintos, quando não colidentes. Embora expresse um consenso fundamental quanto a determinados princípios e normas, o fato é que isso não apaga o ‘pluralismo e antagonismo de ideias subjacentes ao pacto fundador’.³¹⁰

Para o autor é necessário e imprescindível a unidade na interpretação em decorrência da existência da pluralidade de concepções, assim ao interprete é cabível o dever de harmonizar as tensões e contradições da norma.³¹¹

Quando falamos em interpretação constitucional é necessário fazer menção aos princípios que são pilares do Estado Democrático e Social de Direito como o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da igualdade entre outros, que são basilares dos direitos fundamentais e da ordem social.³¹²

Os princípios constitucionais surgem dos valores que são considerados como essenciais e relevantes para ordem jurídica, indicando assim quais formas e caminhos devem ser percorridos, assim, se transmitem a todo o ordenamento jurídico, inclusive para as normas infraconstitucionais.³¹³

³⁰⁸ BONAVIDES, Paulo. Op cit., p. 458.

³⁰⁹ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op cit., p. 62.

³¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 3. ed. ver. e atual, São Paulo: Saraiva, 1999, p. 188.

³¹¹ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op cit., p. 63.

³¹² Idem.

³¹³ Idem.

Temos assim que, “estes princípios possuem uma função integradora e hermenêutica, na medida em que servem de parâmetro para aplicação, interpretação e integração de todo o ordenamento jurídico”.³¹⁴

São os direitos fundamentais “direitos constitucionalmente garantidos e o devem ser compreendidos como elementos definidores de toda a ordem jurídica, anunciando um sistema de valores voltado, ainda, para outros princípios constitucionais, como o Estado Democrático e Social de Direito”.³¹⁵

Podemos entender a ordem jurídica “como um entrelaçado de regras e princípios, ou seja, um conjunto de normas capazes de concretizar uma ideia-retora, assim entendida como fórmula sintetizadora das ideias de paz jurídica e justiça, condensando-se positivamente na fórmula política adotada em nossa Constituição”.³¹⁶

Com a existência de diversos princípios, pode ocorrer colisão entre eles, para tanto deverá ser utilizado a ponderação dos mesmos, sem que os afete o núcleo essencial, estando a interpretação da constituição totalmente voltada aos princípios.³¹⁷

Lenio STRECK afirma que “o novo paradigma de direito instituído pelo Estado Democrático de Direito proporciona a superação do direito enquanto sistema de regras, fenômeno que (somente) se torna possível a partir dos princípios introduzidos no discurso constitucional, que representam a efetiva possibilidade de resgate do mundo prático (faticidade) até então negado pelo positivismo”.³¹⁸

Para que se possa concretizar essa interpretação de forma a realizar os direitos, sem que haja interpretação discricionária, podendo esta se transformar em arbitrariedade, assim levando a várias respostas sobre o entendimento da norma, é necessário à adoção de uma hermenêutica crítica, assim evitando problemas como a discricionariedade e arbitrariedade.³¹⁹

³¹⁴ Ibidem, p. 64.

³¹⁵ Ibidem, p. 65.

³¹⁶ Ibidem, p. 66.

³¹⁷ Idem.

³¹⁸ STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 7 ed., rev. e atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 334.

³¹⁹ Idem.

Assim, entende-se que os interpretes da norma constitucional devem realizar essa interpretação observando o sistema como um todo, de modo harmônico, para então extrair da norma um sentido, dessa forma, todos os direitos sociais possuem base em todos os princípios constitucionais.³²⁰

Além do mais, deve-se analisar qual a finalidade o constituinte buscou ao criar a norma, os valores a que pretendia almejar, assim empregando raciocínios lógicos embasados em uma conexão entre todos os elementos.³²¹

Quanto ao fenômeno de concretização das normas podemos citar Konrad Hesse, que explica:

A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (Sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação. (...) A dinâmica existente na interpretação construtiva constitui condição fundamental da força normativa da Constituição e, por conseguinte, de duas estabilidades. (...) Em síntese, pode-se afirmar: a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se levar em conta essa realidade. A Constituição jurídica não configura apenas a expressão de uma dada realidade. Graças ao elemento normativo, ela ordena e conforma a realidade política e social. As possibilidades, mas também os limites da força normativa da Constituição resultam da correlação entre ser (Sein) e dever ser (Sollen).³²²

A interpretação deve abarcar todos os elementos de sua concepção, assim, as normas definidoras do Estado Democrático e Social de Direito, seus princípios fundamentais, e os objetivos expressos na própria Constituição, sendo envolvidos de forma harmônica.³²³

Buscando a efetivação dos direitos, deve-se “decidir por uma dentre muitas possibilidades interpretativas, aquela que se apresenta como a mais adequada à solução do problema”.³²⁴

³²⁰ Idem.

³²¹ Idem.

³²² HESSE, Konrad. A força normativa da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 22-24.

³²³ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op cit., p. 71.

³²⁴ Idem.

Nesse sentido “os princípios fundamentais do Estado Democrático (e Social) de Direito elencados no art. 1º da Carta Política, como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, formam a base para o exercício de todos os direitos, inclusive dos direitos sociais, desempenhando papel fundamental na interpretação das normas constitucionais”.³²⁵

É extremamente necessária que a Constituição seja conhecida em seu conteúdo, onde sobre este irá incidir a interpretação jurídica e lhe dar sentido, cabendo a esta perfilhar os valores que a Constituição dispõe, sem, contudo, tirar-lhe a direção em favor da sociedade.³²⁶

Em conformidade com Beatriz Ferreira Corrêa da SILVA:

Uma interpretação da Constituição que atente para a democracia social deve ser aquela que tenha por base a superioridade dos valores e princípios constitucionais, principalmente os valores da dignidade da pessoa humana e da igualdade. A interpretação constitucional tem como finalidade eleger a solução mais adequada e justa para o caso concreto, do ponto de vista dos princípios e direitos fundamentais recepcionados no texto constitucional, os quais se constituem em padrões para aplicação do direito.³²⁷

Ainda, a mesma autora nos revela que “o princípio da dignidade da pessoa humana, a partir do advento da Constituição da República de 1998, assumiu uma posição de destaque, servindo como parâmetro de interpretação dos direitos fundamentais. A interpretação constitucional, ao aplicar o comando jurídico, deve levar em conta a coerência de todo o sistema normativo”.³²⁸

Ademais, a Constituição é formada por um sistema aberto de normas jurídicas, pois no entendimento de Robert ALEXY “tanto as regras como os princípios são normas porque ambos dizem o que deve ser”³²⁹, pois “ambos podem ser formulados com a ajuda de expressões deôntica básicas do mandato, a permissão e a proibição”, as quais são divididas em regras e princípios, José Joaquim Gomes CANOTILHO

³²⁵ Ibidem, p. 72.

³²⁶ Idem.

³²⁷ Idem.

³²⁸ Ibidem, p. 72-73.

³²⁹ ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 803. (tradução livre)

apresenta a divisão das regras constitucionais em: “(a) regras jurídico-organizatórias – divididas em regras de competência, regras de criação de órgãos, e regras de procedimento; (b) regras jurídico-materiais – divididas em regras de direitos fundamentais, regras de garantias institucionais, regras determinadoras de fins e tarefas do Estado, e regras constitucionais impositivas”³³⁰, já os princípios o autor divide em jurídicos fundamentais, políticos constitucionais confirmadores, impositivos e de garantia.³³¹

A única diferença que se tem entre regras e princípios é de cunho qualitativo, os princípios são tidos com normas de exigência, podendo ter diversos graus de concretização, o que depende única e exclusivamente dos “condicionamentos fáticos e jurídicos existentes à época”³³², já as regras exigem certa imposição, permissiva ou proibitiva, e a partir disso será cumprida ou não.³³³

Em caso de conflito é possível duas formas de eliminar, a primeira consiste na introdução de uma cláusula de exceção, e a segunda, que somente seria realizada quando não houvesse a possibilidade de introduzir a referida cláusula, é a declarar a invalidade de uma das regras, pois regras que possuem antinomia não devem existir no mesmo ordenamento³³⁴, assim nos ensina Robert ALEXY:

O ponto decisivo para distinção de regras e princípios são as normas que ordenam que algo será realizado em maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Para tanto, os princípios são mandados de otimização, que estão caracterizados por aqueles que podem ser cumpridos em diferente grau (...). Se uma regra é válida, então é no âmbito fático e jurídico possível. Isso significa que a diferença entre regras e princípios é a qualidade e não o grau. Toda norma é uma regra ou um princípio.³³⁵

³³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5.ed. Lisboa: Almedina, 2000. p. 1135.

³³¹ Idem.

³³² BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p. 22.

³³³ Idem.

³³⁴ ALEXY, Robert. Op cit., p. 88.

³³⁵ Ibidem, p. 86-87. (tradução livre)

O problema pode ser resolvido por meio de regras “como ‘lex posterior derogat legi priori’ e ‘lex specialis derogat legi generali’”³³⁶, e a decisão sempre será no campo de validade, pois “uma vez que contêm ‘fixações normativas definitivas’, não podem subsistir simultaneamente contraditórias”³³⁷, resolvendo-se pela eliminação de uma das regras conflitantes.

Os princípios diferentemente das regras admitem a coexistência simultânea, “permitindo o balanceamento de valores e interesses”³³⁸ que irá de acordo com “o seu peso e a ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes”³³⁹, pois no caso de conflito, um princípio terá que ceder para que o outro prevaleça no caso em questão, neste caso, o princípio que não for utilizado não será considerado inválido.³⁴⁰

A formação por princípios e regras, conferem à Constituição “unidade e positividade jurídica”³⁴¹, podendo interagir com a história e possibilitando a atualização normativa, até mesmo pois seria inaceitável um sistema apenas composto por regras, pois dessa forma estaria fechada para os movimentos da sociedade, constituindo os princípios “textura aberta”³⁴² a Constituição, e se a carta constitucional somente fosse formada por princípios não haveria que se falar em segurança jurídica.³⁴³

É sob essa ótica que devemos entender que os direitos sociais constituem direitos fundamentais, e conseqüentemente cláusulas pétreas, estando protegidos em uma possível reforma constitucional, sem que assim possam ser suprimidos ou restringidos, entendendo-os a partir do seu núcleo essencial com base em todos os elementos que baseiam a carta, não os compreendendo apenas de forma isolada, pois o ordenamento jurídico compõe um compilado de leis harmonicamente descritas.

³³⁶ BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p. 22.

³³⁷ Idem.

³³⁸ Idem.

³³⁹ Idem.

³⁴⁰ ALEXY, Robert. Op cit., p. 90.

³⁴¹ BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p. 24.

³⁴² ALEXY, Robert. Op cit., p. 90.

³⁴³ BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p. 23.

2.6 NÚCLEO ESSENCIAL

Os direitos sociais podem ser classificados como “produtos culturais oriundos de lutas sociais em busca de garantia de acesso a bens materiais e imateriais que assegurem dignidade à vida de cada ser humano” e assim, “uma vez compreendidos dentro do contexto sócio, político, social, ético e histórico a que se inserem, constata-se que se trata de um instrumento a mais na luta pela concretização de espaços de construção de práticas assecuratórias da dignidade humana”.³⁴⁴

Os direitos e garantias individuais devem ser conduzidos a condição de cláusulas pétreas, devendo ser entendidos como direitos fundamentais.³⁴⁵

Dispõe a constituição em seu §2º do artigo 5 que:

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

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Neste sentido, ao inserir o parágrafo segundo ao artigo 5º, a constituição promoveu a chamada “abertura do catálogo” dos direitos fundamentais, no qual reconheceu além dos direitos fundamentais expressos, os chamados direitos formalmente fundamentais, admite outros em razão da substância que apresenta independente de estar positivado constitucionalmente, pois assumem natureza fundamental.³⁴⁶

³⁴⁴ CAPLAN, Luciana. Direitos sociais da constituição cidadã e as armadilhas ideológicas que levam à sua inafetividade: uma leitura a partir da teoria crítica. In: MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio de; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Cords.). **Direitos sociais na constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois**. São Paulo: LTr, 2008. p. 274.

³⁴⁵ BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 113.

³⁴⁶ Ibidem, p. 113-114.

Ao instituir esse rol mais amplo a constituição inovou trazendo os direitos e garantias fundamentais, pois antes só considerava-se cláusula pétrea a forma republicana de governo e a forma federativa de Estado.³⁴⁷

Há “grande discussão a respeito da interpretação da expressão direitos e garantias individuais”, objeto da proteção conferida pelo artigo 60, § 4º, inciso IV da constituição, assim explanaremos de forma simples as correntes que possuem concepções diferentes acerca do dispositivo acima citado.³⁴⁸

Conforme demonstra Rodrigo BRANDÃO, a partir de uma interpretação literal do dispositivo:

Poder-se-ia considerar que, apenas os direitos arrolados nos setenta e sete incisos do art. 5º seriam abrangidos pela proteção superconstitucional em tela, tendo em vista que veiculariam, na forma do capítulo I do Título II, da Constituição de 1988, o rol de direitos e garantias individuais eleito pelo constituinte, não cabendo aos poderes constituídos, a pretexto de promoverem uma exegese elástica do precitado dispositivo, irem de encontro à decisão previamente tomada pelo titular da soberania.³⁴⁹

Porém, contra essa linha de pensamento existem vários argumentos. Primeiramente destaca-se que “a atribuição de um peso definitivo ao elemento gramatical esbarra na insuficiência do seu uso exclusivo no âmbito da moderna hermenêutica jurídica”.³⁵⁰

Consoante às ideias do mesmo autor, desta forma, revelando-se à vista:

(i) da fluidez e da densidade moral dos ‘direitos e garantias individuais’, (ii) da circunstância de o próprio constituinte haver aberto o elenco de direitos expressos na Constituição a direitos decorrentes do regime e dos princípios constitucionais ou de tratados de que o Brasil seja parte (art. 5, § 2º), e (iii) da notável imprecisão terminológica do constituinte no que concerne à positivação dos direitos fundamentais do indivíduo.³⁵¹

A falta de técnica do constituinte ao dispor sobre “direitos e garantias individuais” somente no artigo 60, § 4º, inciso IV da Constituição, a qual era em

³⁴⁷ Ibidem, p. 40-41.

³⁴⁸ Ibidem, p. 196.

³⁴⁹ Idem.

³⁵⁰ Idem.

³⁵¹ Ibidem, p. 196-197.

outras constituições utilizadas como gênero, confirma o equívoco diante do elemento literal.³⁵²

Ainda, esse equívoco acarreta na exclusão dos direitos sociais, por consequente o direito à educação, os direitos políticos e de nacionalidade, inclui direitos que seriam passíveis de disposição em normas infraconstitucionais, conforme explica Rodrigo Brandão ao dispor:

e na inclusão de normas de baixa densidade axiológica, como as relativas ao reconhecimento da instituição do júri (XXVIII), forma de cumprimento de penas privativas de liberdade (XLVIII), espécies de penas criminais (XLVI), dever do legislador de punir a prática de racismo, e a ação de grupos armados como crimes inafiançáveis e imprescritíveis (XLII e XLIV), a tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e os crimes hediondos, na qualidade de crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça (XLII), etc., as quais melhor se amoldariam as normas infraconstitucionais.³⁵³

Consoante à linha de pensamento do autor temos que “uma leitura distinta do art. 60, p. 4, IV, da CRFB/88 é empreendida por Gilmar Ferreira Mendes. Com efeito, o emérito jurista considera que, ao aludir especificamente aos ‘direitos e garantias individuais’, o constituinte fez com o intuito de restringir a condição de cláusula de eternidade aos ‘direitos e garantias individuais’ propriamente ditos”.³⁵⁴

Assim, somente seriam consideradas como cláusulas pétreas as liberdades fundamentais, pois ao considerar que necessitam de prestações negativas por parte do Estado, estes por sua vez estariam desligados ao núcleo essencial do Estado de Direito. E ainda, que incluísse os direitos igualados a direitos de liberdade ao referido dispositivo, restariam excluídos ainda os direitos sociais prestacionais e os direitos coletivos e difusos.³⁵⁵

Nesse sentido, o autor ainda nos remete a pertinência da crítica de Ingo Sarlet, onde nos explica:

³⁵² Idem.

³⁵³ Idem.

³⁵⁴ Ibidem, p. 198.

³⁵⁵ Idem.

o ilustre constitucionalista gaúcho sustenta que há um sistema constitucional único de proteção dos direitos fundamentais, cuja eficácia reforçada se revela no princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (art. 5, § 1º), bem como na sua proteção contra a ação erosiva do constituinte reformador (art. 60, § 4º, IV). Assim, preconiza uma interpretação sistemática deste último dispositivo, de forma a abranger não apenas os direitos fundamentais de terceira geração (direitos difusos e coletivos), já que não há de conceber-se, à luz, do direito constitucional positivo, que o constituinte haja estabelecido uma hierarquia entre as gerações de direitos fundamentais.³⁵⁶

Em consonância com a ordem internacional dos direitos humanos, afirma a indivisibilidade e a interdependência das gerações de direitos fundamentais, conforme dispõe o artigo 5º da Declaração de Viena, ao dispor que “Todos os humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar dos direitos humanos de maneira justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”, veiculando desta maneira um rol ampliado de direitos fundamentais, mas positivando e estabelecendo igual hierarquia os direitos sociais, políticos, de nacionalidade, os direitos difusos e coletivos.³⁵⁷

A Constituição em seu preâmbulo já traz a noção de proteção, conforme:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

Ao dispor que se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimentos, a igualdade e a justiça como valores supremos, já traz consigo a importância dos direitos sociais, como função essencial ao Estado Democrático e Social de Direito.³⁵⁸

No entanto, “a inclusão apenas dos direitos à liberdade no rol dos direitos e garantias individuais, ante a circunstância de eles se consubstanciarem em direitos a prestações estatais negativas, e, via de consequência se destinar a limitação do poder

³⁵⁶ Ibidem, p. 199.

³⁵⁷ Idem.

³⁵⁸ Ibidem, p. 200.

estatal, promove uma equívoca associação absoluta entre direitos da liberdade e direitos de defesa, e direitos sociais e prestacionais”.³⁵⁹

Assim, quando é imposto que os direitos da liberdade apontam para uma posição negativa do Estado, devendo o mesmo se abster, esses direitos dão ênfase ao dever do Estado ter impor uma prestação positiva para que se evite de terceiros ou fenômenos naturais prejudiquem o seu efetivo desenvolvimento.³⁶⁰

Cumprе ressaltar, que em meio aos direitos sociais estão inseridos no mesmo um rol de direitos que são chamados de liberdades sociais, como por exemplo, o direito de greve, inserido no artigo 9º da Constituição.³⁶¹

Nota-se dessa forma que, “revela-se inequívoca a preocupação do constituinte de 1988 em veicular um projeto de transformação social, destinado, precipuamente, a promover a liberdade da opressão social e da necessidade”.³⁶²

Ainda, os direitos sociais de defesa e os prestacionais apresentam características diferentes, os direitos prestacionais pressupõe em maior escala a prática de políticas públicas de alto custo, o que, em uma possível escassez de recursos públicos, acarretariam na sua não concretização por limites financeiros indisponíveis.³⁶³

Sendo assim, “no plano específico das limitações materiais ao poder de emenda, soa puramente ideológica – remarque-se, em ideologia contrária à que subjaz à Constituição de 1988 – a pura e simples exclusão dos direitos sociais prestacionais do âmbito de proteção do art. 60, § 4º, IV, da CF/88”.³⁶⁴

Cumprе salientar, que os direitos políticos, de nacionalidade, bem como o direito social à educação compõem os capítulos III e IV, os quais estão inseridos no Título II, direitos e garantias fundamentais, indicando a vontade do constituinte originário em dotá-los de fundamentalidade, esses direitos se inserem vínculos entre o Estado e o indivíduo, conferindo aos mesmos as garantias expostas na constituição.³⁶⁵

³⁵⁹ Idem.

³⁶⁰ Idem.

³⁶¹ Ibidem, p. 201.

³⁶² Idem.

³⁶³ Ibidem, p. 202.

³⁶⁴ Idem.

³⁶⁵ Idem.

Temos assim o entendimento de que “o princípio do Estado Social bem como os direitos fundamentais sociais integram o núcleo essencial da nossa Constituição, eis que se apresentam como reveladores da sua própria identidade”.³⁶⁶

³⁶⁶ SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. Op cit., p. 53.

3 EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 O QUE É EDUCAÇÃO?

Necessário se faz trazer o conceito de direito fundamental social a educação, sua extensão e importância, vez que este é o principal assunto e sobre o tema é que o trabalho se desenvolve.

Assim, educação segundo o dicionário vem a ser a “ação de desenvolver faculdades psíquicas, intelectuais e morais”.³⁶⁷

Podendo ainda ser considerada como a expansão e capacidade que o ser humano tem de se desenvolver, e melhorar de uma função pelo seu exercício.³⁶⁸ Além de ser um ato eminentemente social, “é um fato social por excelência”³⁶⁹.

Consiste no meio pelo qual a criança é preparada em sua formação para viver em sociedade, as condições para sua existência e cada povo, cultura, cada sociedade tem a educação que serve para defini-la.³⁷⁰

Educação é o processo pelo qual o homem vai adquirir as habilidades e capacitações para o necessário desenvolvimento de determinadas atividades ao longo da sua vida, “nascemos fracos, precisamos de força; nascemos desprovidos de tudo, temos necessidade de assistência; nascemos estúpidos, precisamos de juízo. Tudo o

³⁶⁷ Dicionário da língua portuguesa. Disponível em <[HTTP://www.dicionarioaurelio.com/Educacao.html](http://www.dicionarioaurelio.com/Educacao.html)>. Acesso em: 02 de julho 2014.

³⁶⁸ FUNES, Gilmar Pesqueno Mohr. Direito fundamental à educação: conceitos e evolução legislativa. Disponível em <[Http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2010/2142](http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2010/2142)>. Acesso em : 01 de junho de 2014.

³⁶⁹ BOTH, Laura Jane Ribeiro Garbini. **A polícia no cotidiano escolar: um estudo a partir da Patrulha Escolar do Paraná**. Curitiba, 2012. 220-207 f. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. p. 23.

³⁷⁰ Ibidem, p. 24.

que não temos ao nascer, e de que precisamos quando adultos, é-nos dado pela educação”³⁷¹. Nos ensinamentos de Luciana Zacharias Gomes Ferreira COELHO:

Não se pode negar a importância do preparo do indivíduo para o trabalho, haja vista que é por meio dele que se obtêm os recursos necessários para prover a carne e o espírito, promovendo bem-estar material e desenvolvimento em condições de liberdade e dignidade. Por meio de seu labor, o cidadão transforma a natureza, produz valores de uso, provê para si e para os seus, contribui para o desenvolvimento material da humanidade e o incremento das condições de vida do meio em que vive, realiza seu potencial físico e intelectual, buscando alcançar a tão almejada felicidade e reproduz sua própria existência.³⁷²

No atual ordenamento jurídico está elencado o direito fundamental social à educação, como sendo um direito de todos, e em especial as crianças, considerando a necessidade de concretização desse direito para sua evolução e desenvolvimento dentro da própria sociedade, conforme artigos 6º; artigo 205 “caput”; artigo 208, IV e artigo 227, “caput” todos da Constituição Federal.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.³⁷³

Conforme dispõe o artigo 205 da Constituição de 1988, a educação é um direito e um dever do Estado que tem por objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, visando prepará-la para o exercício da cidadania e qualificá-lo para o trabalho:

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

Importante se faz a análise do referido artigo, ressaltando num primeiro momento que o desenvolvimento humano depende de dois fatores: hereditariedade e

³⁷¹ ROSSEAU, Jean Jacques. **Emílio ou da educação**. trad. De Sérgio Milliet. 3. ed. Rio de Janeiro: DIFEL. 1979. p. 10.

³⁷² COELHO, Luciana Zacharias Gomes Ferreira. A Construção da Dignidade Humana por Meio da Educação e do Trabalho. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, n. 20, p. 163-175, out./dez. 2012.

³⁷³ BRASIL. Consituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

adaptação biológica, “dos quais depende a evolução do sistema nervoso e dos mecanismos psíquicos elementares e fatores de transmissão ou interação sociais que, desde o berço, desempenham um papel de progressiva importância, durante o crescimento, na constituição do comportamento e da vida mental”³⁷⁴, assim ao reconhecer o direito à educação não se pode separá-lo dos fatores sociais para formação do indivíduo.³⁷⁵

Nos ensinamentos de Jean PIAGET de que a educação versa sobre a construção do raciocínio, de uma educação intelectual, e que a partir dessa visão o indivíduo possui “o direito de ser colocado, durante a sua formação, em um meio escolar de tal ordem que lhe seja possível chegar ao ponto de elaborar, até a conclusão, os instrumentos indispensáveis de adaptação que são as operações da lógica”³⁷⁶. No que diz respeito a educação moral, tem-se que algumas condições fazem com que o ser humano construa regras que tenham por interferência de relações sociais bem definidas, regras morais e até mesmo sentimentos de ordem moral.³⁷⁷

Passando a analisar a educação moral e intelectual juntamente, percebe-se que educação compreenderia apenas o direito de adquirir conhecimento, apenas uma formação, mas uma condição de formação ao desenvolvimento natural do indivíduo.³⁷⁸

Conclui-se assim, que falar em educação como sendo um direito de todos, não está adstrito apenas a escrita, leitura ou cálculo, devendo garantir desenvolvimento das condições mentais e aquisição de conhecimento, e para que tais condições possam ser exercidas de forma concreta é necessário o desenvolvimento dos valores morais.³⁷⁹

No que diz respeito ao dever da família, devem ser compreendida pela colaboração da sociedade, na qual a educação é desenvolvida, vista como um lugar de oportunidades. Ademais, deve-se considerar o dever da família como “uma

³⁷⁴ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 156

³⁷⁵ Idem.

³⁷⁶ PIAGET, Jean. **Para onde vai a educação?** Tradução portuguesa por Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1973. p. 39

³⁷⁷ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 157

³⁷⁸ Idem.

³⁷⁹ Idem.

progressiva redução da extensão e dos direitos da família para uma correlata extensão dos poderes do Estado”.³⁸⁰

Esse processo de transferência e extensão limitou o direito dos pais, entretanto não a desconsiderou, o que se pretendia era uma adequação entre a educação na escola e na família.

Quando se trata de dever, este deve ser analisado para além de um direito, assim os pais possuem o direito de educar os filhos, mas também devem exercê-lo. O dever familiar “para com a educação deve ser compreendido, historicamente, como uma progressiva redução da extensão e dos direitos da família (a partir do “clã”, da *gens*, da família patriarcal, etc.) para uma correlata extensão dos poderes do Estado”³⁸¹. Entretanto, tal transformação, não os eximiu os deveres de ambos, não houve uma desconsideração de um em relação ao outro, o que ocorreu foi uma adequação da educação, no que diz respeito ao seu desenvolvimento tanto na família quanto na escola.³⁸²

Por dever da família deve-se entender como sendo o direito de escolher o gênero da educação, e como dever de assegurá-los desse direito.³⁸³

Quanto ao dever e ao direito, estes constam na Declaração Universal dos Direitos do Homem em seu artigo 26³⁸⁴, que serve de orientadores para interpretação dos dispositivos inseridos na Constituição de 1988, ao passo que o Brasil é signatário da referida Declaração. Nos ensinamentos de Marcos Augusto MALISKA tem-se que não há discricionariedade dos pais quanto ao direito de educar, este deve ser exercido.

³⁸⁰ Ibidem, p. 158

³⁸¹ Idem.

³⁸² Idem.

³⁸³ Ibidem, p. 159.

³⁸⁴ Artigo 26 - I) Todo o homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

II) A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

III) Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. **Declaração Universal dos Direitos do Homem.** Disponível em < <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em : 01 de junho de 2014.

O verbo “dever” deve ser compreendido como algo mais que ter direito. Dessa forma, os pais não somente possuem o direito de educar os filhos e de determinar o gênero de educação a ser dado a eles, como possuem a faculdade de optar; quanto à educação, não possuem margem de discricionariedade, devem exercer o direito de educar.³⁸⁵

O segundo aspecto que podemos evidenciar é educação sendo um dever da família, como um dever jurídico, este dever está amparado Constitucionalmente nos artigos 205, 208 §3º, 227 e 229 da Constituição Federal de 1988.³⁸⁶

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

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

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

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

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.³⁸⁷

O direito à educação é um direito social fundamental de suprema importância para que o Estado alcance a concretização do título de social de direito ou democrático

³⁸⁵ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 159.

³⁸⁶ Idem.

³⁸⁷ BRASIL. Consituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

de direito, de forma a garantir tal direito de igual forma, e com qualidade.³⁸⁸ Neste sentido Fernanda Prince Sotero WESTPHAL:

O Plano Nacional de Educação já cita que a educação se impõe como condição fundamental para o desenvolvimento do País. A qualificação das instituições faz-se necessária para que estas desempenhem sua missão educacional, institucional e pública na sociedade. (...) Dessa maneira o Plano Nacional de Educação objetiva o crescimento cultural da sociedade através da educação, e com isto reduzir os desequilíbrios regionais que hoje existem no Brasil.³⁸⁹

O legislador constituinte ao dispor que o direito é um dever do Estado de assegurar a criança o direito a educação, dentro do mínimo aceitável, com materiais didáticos, refeições, ambiente propício, saudável, seguro e de fácil acesso para um bom desenvolvimento, já estabelece que incorrerá em inconstitucionalidade por omissão por parte do Poder Público em caso de não atendimento do dispositivo.³⁹⁰

No entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o Ministro Celso de MELLO, tem sido que:

O direito à educação – que representa prerrogativa constitucional deferida a todos (CF, art. 205), notadamente às crianças (CF, arts. 208, IV, e 227, “caput”) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe, ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num “facere”, pois o Estado dele só se desincumbirá criando condições objetivas que propiciem, aos titulares desse mesmo direito, o acesso pleno ao sistema educacional, inclusive ao atendimento, em creche e pré-escola, “às crianças até 5 (cinco) anos de idade.”³⁹¹

Os deveres fundamentais são exceção, pois as normas consagradoras de direitos fundamentais muitas vezes carecem de determinabilidade constitucional, carecendo de mediação legislativa, “ não se trata, propriamente, de normas programáticas de deveres

³⁸⁸ SIFUENTES, Mônica. **Direito Fundamental à Educação**. A aplicabilidade dos dispositivos constitucionais. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009. p. 58-59.

³⁸⁹ WESTPHAL, Fernanda Prince Sotero. Direitos Humanos na Educação, um Pilar para o Exercício da Cidadania e a Concretização da Dignidade da Pessoa Humana. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 5, s/n, 2009.

³⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 639.337/SP. Ministério Público da Infância e da Juventude de São Paulo e Município de São Paulo. Relator: Ministro: Celso de Mello. 23. Ago. 2011. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4063691>>. Acesso em: 03 jul 2014.

³⁹¹ Idem.

fundamentais no velho sentido oitocentista (declarações, programas) como pretende certa doutrina, mas tão só e apenas de normas constitucionais carecidas de concretização legislativa”³⁹².

Como terceiro aspecto do direito à educação temos o direito ao pleno desenvolvimento da pessoa, este aspecto sob ponto de vista psicológico e sociológico, a necessidade da distinção entre indivíduo e personalidade, onde indivíduo “é o eu centrado e individualizado sobre si mesmo e obstaculizando, por meio do egocentrismo moral ou intelectual”³⁹³, sendo a pessoa, aquela que “aceita espontaneamente uma disciplina, ou contribui para o estabelecimento da mesma”³⁹⁴ submetendo-se dessa maneira a um sistema de normas que subordinam a sua liberdade.

Já a personalidade pode ser entendida como sendo “certa forma de consciência intelectual e de consciência moral, igualmente distanciada da anomia peculiar ao egocentrismo e da heteronomia das pressões exteriores, porque ela realiza a sua autonomia adaptando-a a reciprocidade”³⁹⁵

Assim o pleno desenvolvimento do homem consiste na formação do indivíduo capazes de ter autonomia moral e intelectual, respeitando a autonomia de outrem.³⁹⁶

O quarto aspecto está ligado a preparação do indivíduo para o exercício da cidadania, pois, “o legítimo poder democrático é exercido quando a sociedade é composta por cidadãos ativos, cidadãos que exercem plenamente a sua cidadania, que não deve ser compreendida em um sentido formal e abstrato, mas como um conjunto de fatores que possibilita o controle do poder pela participação ativa dos envolvidos”³⁹⁷.

O quinto e último aspecto é a qualificação do indivíduo para o trabalho, certo é que a educação é indispensável para o preparo profissional, até mesmo, pois nos

³⁹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op cit., p. 550.

³⁹³ PIAGET, Jean. **Para onde vai a educação?**. Trad. Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympio Editor, 1973. p. 60-61.

³⁹⁴ Idem.

³⁹⁵ Idem.

³⁹⁶ Ibidem, p. 61.

³⁹⁷ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 161.

tempos atuais, o preparo intelectual se faz necessário mesmo nas atividades que a princípio não seriam consideradas como intelectuais quando da sua execução, portanto, o direito ao trabalho está intrinsecamente ligado as condições de qualificação para este, sendo responsabilidade da família e do Estado ao passo que este é atribuído ao dever de garantir a educação.³⁹⁸

A educação se faz necessária, pois “traz em si a condição dinâmica da ação, da mudança, da transformação, da integração, da relação, da relação e da estruturação social”³⁹⁹, assim, “sobre a amplitude da ideia e do processo de educação”⁴⁰⁰ é condição necessária de interação.

Os direitos fundamentais sociais surgem de forma a garantir e proporcionar uma existência digna e plena aos sujeitos, tendo em vista que é inimaginável que qualquer cidadão atinja uma qualidade de vida digna, sem que tenha acesso ao direito à educação. Não podendo o Estado alegar insuficiência de recurso ou ausência de normas regulamentadoras para a sua não concretização.

Somente é possível concretizar o Estado Democrático e a concretização das normas constitucionais quando respeitados os direitos fundamentais.⁴⁰¹

3.1.1 Concepção Comum de Processo Educativo

Segunda a concepção comum, educação vem a ser um simples processo de difusão de conhecimento e informações úteis do educador para o educando, e nesse processo “o mais importante é o conteúdo a ser transmitido”⁴⁰², entretanto, essa

³⁹⁸ Idem.

³⁹⁹ BOTH, Laura Jane Ribeiro Garbini. Op cit., p. 23.

⁴⁰⁰ Idem.

⁴⁰¹ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 40.

⁴⁰² PARRO, Vítor Henrique. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação**. 2008. p. 21.

concepção torna o ensino e mera apresentação de conhecimento, sem qualquer subjetividade com relação ao educador ou educando.⁴⁰³

O conteúdo é repassado do educador para o educando sem, contudo, preocupar-se com a apreensão, dentro dessa análise a escola desempenha apenas papel fiscalizador.⁴⁰⁴

O objetivo da escola sendo apenas o repasse de informações e conhecimento, havendo dessa maneira uma renúncia, “à pretensão de uma educação que proveja as necessidades culturais da personalidade do ser humano numa perspectiva de integralidade, ao deixar de lado todos os demais componentes culturais”⁴⁰⁵.

Tal modelo de educação é criticado por Paulo Freire que a denomina “educação bancária”⁴⁰⁶, onde os conteúdos são depositados como dinheiro em um banco, podendo posteriormente ser sacado, por meio de provas.⁴⁰⁷

Cabendo ao educador apenas o papel de “ensinar” os alunos, apenas enchendo-os de conteúdo, sem interessar o aprendizado. Esse modelo de educação retira do aluno a autonomia e a liberdade por um processo de adaptação para inseri-los no mundo.⁴⁰⁸

O conteúdo é repassado, “transmitido, depositado, e os resultados são observados por meio de provas, exames, vestibulares que avaliam o acúmulo de conteúdo pelo educando (não seu conhecimento); o sucesso dos alunos corresponde a sua capacidade de memorização”⁴⁰⁹

Dentro dessa concepção comum de educação tem-se que não é o modelo correto a ser seguido, ao passo que educar é o direito que o indivíduo tem de desenvolver as suas faculdades psíquicas, intelectuais e morais, muito mais do que isso, é a o direito à preparação por meio da aquisição de habilidades para viver em sociedade de forma a

⁴⁰³ BASILIO, Dione Ribeiro. **Direito à educação: um direito essencial ao exercício da cidadania. Sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da Constituição Federal.** São Paulo, Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo. p. 20.

⁴⁰⁴ Ibidem, p. 21.

⁴⁰⁵ Idem.

⁴⁰⁶ FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 33. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 63.

⁴⁰⁷ BASILIO, Dione Ribeiro. . Op cit., p. 21.

⁴⁰⁸ FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Op cit., p. 66.

⁴⁰⁹ BASILIO, Dione Ribeiro. Op cit., p. 22.

exercer amplamente seus direitos, e o modelo comum apresentado é criticado por não apresentar o desenvolvimento dos indivíduos.

3.1.2 Conceito Crítico de Educação

O conceito crítico do processo educativo, realizado por frente a um modelo democrático, reconhece não apenas a forma com que o conteúdo é repassado, mas interessa aqui os sujeitos que compõe a relação de educar.⁴¹⁰

Neste sentido, o educador tem papel fundamental de despertar no educando a vontade de aprender, pois este somente atua segunda a sua vontade, sem imposição de qualquer repressão.⁴¹¹

Esse papel será desempenhado pelo educador e pelo educando conjuntamente por meio do dialogo, não podendo ser imposto, devendo surgir por meio dessa comunicação a ser realizada.⁴¹²

Por esse modelo o educando é chamado a conhecer por meio de uma reflexão analítica com seu educador, sendo chamada de prática educativa da liberdade, visando a educação a formação integral do indivíduo, “capacitando-o para se tornar sujeito da história por meio da construção de sua cultura”⁴¹³.

Essa concepção “importa, para o conceito de educação para a identificação do tipo de sociedade que se tem em mente em termos políticos e do tipo de homem que se pretende formar”⁴¹⁴.

⁴¹⁰ Idem.

⁴¹¹ Ibidem, p. 23.

⁴¹² Idem.

⁴¹³ Idem.

⁴¹⁴ Idem.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Política pública tem como definição a ideia de situação específica da política, buscando o sentido etimológico da palavra, tem-se que política tem origem grega *politikó*, que significa participação do indivíduo nas decisões da sociedade em que está situada, já a palavra pública é de origem latina *publica* e significa povo. Assim, por política pública refere-se à participação do povo nas decisões da sociedade.⁴¹⁵

Paulo de Sena MARTINS, seguindo os pensamentos de Laura Chaqués BONAFONT, entende ser possível classificar política pública “como um conjunto de ações que leva a cabo um governo para alcançar um objetivo em relação a um problema de conflito social”⁴¹⁶, assim, é tudo o que determinado governo faz ou deixa de fazer, sendo responsável por todo e qualquer impacto que por ventura venha a sofrer em decorrência das suas ações ou omissões.⁴¹⁷

Representam uma intervenção do Estado e não do governo que somente se ocupa da função de direção do Estado em um dado período de tempo.⁴¹⁸

Sobre o tema destaca Victor Hugo Siqueira de ASSIS:

As políticas públicas constituem uma maneira de efetivar o acesso das camadas mais desfavorecidas aos direitos fundamentais de cunho social. Dessa forma, o Estado, gerindo os interesses da sociedade, define, por meio dos Poderes Legislativo e Executivo, as metas e os instrumentos de interesses da comunidade. As políticas públicas, assim, revelam-se como uma intervenção do poder público na vida social.⁴¹⁹

⁴¹⁵ OLIVEIRA, Adão Francisco. **Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática**. Disponível em: <<http://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-4-pol%C3%8Dticas-p%C3%9Ablicas-educacionais.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015. p. 1.

⁴¹⁶ BONAFONT, Laura Chaqués. *Redes de Políticas Públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas - CIS. [s/l]: Siglo Veintiuno de Espana Editorial, 2004. Apud. MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. Periódico científico editado pela Anpae. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/viewFile/19795/11533>>. Acesso em 19/02/2014.

⁴¹⁷ OLIVEIRA, Adão Francisco. Op cit., p. 2.

⁴¹⁸ MARTINS, Paulo de Sena. Op cit., p. 2

⁴¹⁹ ASSIS, Victor Hugo Siqueira. O Controle Judicial das Políticas Públicas: A Problemática da Efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista Espaço Jurídico do Programa da Unoesc de Chapecó**, Joaçaba, v. 13, n.2, p. 283-296, jul./dez. 2012.

O entendimento que se tem sobre Estado é “o povo politicamente organizado em um determinado território, vivendo sobre uma mesma ordem jurídica soberana, buscando o bem de todos”⁴²⁰, quando da soma de todas essas características dá sustentabilidade ao Estado, visando sempre o atendimento das necessidades do povo.

Por determinação do povo é que o Estado existe, só tendo sentido sua existência para atendimento dos interesses daqueles, de forma a regular e coordenar a sociedade. Essa ideia de realizar e atender as necessidades do povo está diretamente vinculada aos *direitos humanos*⁴²¹, reconhecidos pelo Estado.⁴²²

No pensamento de Cláudio de CICCIO e Alvaro de Azevedo GONZAGA, o Estado tem por finalidade atingir “o bem comum, que consiste no conjunto das condições para que as pessoas individualmente ou associadas em grupos, possam atingir seus objetivos livremente e sem prejuízo dos demais”.⁴²³ O Estado nessa visão é um meio em si para obtenção do resultado.

Sendo as políticas públicas atividades predominantemente administrativas, as quais tomam forma e são efetivadas por meio de programas de atuação do Governo, “os quais buscam definir as áreas sociais que devem ser priorizadas, planejar objetivos a serem alcançados, analisar os instrumentos disponíveis e o momento azado para a sua realização, bem como direcionar os recursos públicos necessários para a consecução destes objetivos”⁴²⁴.

Por Governo, atribui-se a competência de direção de um Estado, de modo a gerenciar as duas atribuições.

⁴²⁰ DALLARI JÚNIOR, Hécio de Abreu. **Teoria Geral do Estado Contemporâneo**. 2. ed., São Paulo: Rideel, 2008. p. 25.

⁴²¹ Entende-se por direitos humanos aqueles direitos que são essenciais à vida digna e desenvolvimento do ser humano em todos os seus aspectos, possibilitando sua inclusão e participação dentro da sociedade. *Ibidem*, p. 55.

⁴²² *Ibidem*, p. 34.

⁴²³ CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2008. p. 47

⁴²⁴ ASSIS, Victor Hugo Siqueira. O Controle Judicial das Políticas Públicas: A Problemática da Efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista Espaço Jurídico do Programa da Unesc de Chapecó**, Joaçaba, v. 13, n.2, p. 283-296, jul./dez. 2012.

Dessa forma, é de fácil percepção que ao Estado compete intervir mediante políticas públicas de forma a atender as necessidades do povo, restando claro que, o povo não é responsável direto, sequer agente implementador de políticas públicas.⁴²⁵

Esclarecido este ponto passamos a discorrer sobre as políticas públicas propriamente ditas.

As políticas públicas a partir de demandas sociais que foram reconhecidas como direitos, e estas possuem tanto normas reconhecedoras, geradoras, e atos que visam concretizar direitos.⁴²⁶

Consoante as ideias de Hécio de Abreu DALLARI JÚNIOR tem-se que “políticas públicas são as orientações predominantes geradas pelos principais órgãos do poder, determinando as ações sociais, políticas e econômicas no âmbito do Estado”.⁴²⁷

As políticas públicas são definidas pela população, visando o atendimento das principais necessidades, porém é um processo que segue algumas etapas. Primeiro visualiza-se dentro da sociedade são identificados os problemas, buscando sempre situações concretas, e então é gerado um campo de análise.⁴²⁸

Depois da descoberta das necessidades e identificado o problema, é imprescindível adotar as decisões específicas, aqui devendo sempre atentar para sempre buscar as medidas governamentais que tenham eficácia, e executando-as de forma a buscar o resultado esperado.⁴²⁹

Como último passo deve ser feita a avaliação sobre a eficácia das medidas e verificando a consequência da sua aplicação, esta etapa final serve para nortear o Estado para estabelecer novas políticas.⁴³⁰

Podemos assim entender que a política educacional trata-se de uma política pública social, pois busca igualar os indivíduos dentro da sociedade, reconhecendo

⁴²⁵ OLIVEIRA, Adão Francisco. Op cit., p. 2.

⁴²⁶ MARTINS, Paulo de Sena. Op cit., p. 3.

⁴²⁷ DALLARI JÚNIOR, Hécio de Abreu. Op cit., p. 45.

⁴²⁸ Idem.

⁴²⁹ Idem.

⁴³⁰ Ibidem, p. 45-46.

seus direitos ⁴³¹, onde “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”⁴³².

Atualmente, políticas educacionais são entendidas como sendo um enfoque de uma estrutura de poder e forma de dominação nos diversos níveis sociais, tendo como função a manutenção e perpetuar as relações de poder e dominações existentes.⁴³³

Assim, tem-se que o financiamento da educação é um meio hábil para a realização e expansão do direito a educação, podendo ser entendida como política pública, e levando a ideia de hibridismo sobre a sua concepção, pois, “não só balizam o que pode efetivamente ser concretizado, mas também consolidam algumas políticas que vão se tornando mais complexas e induzem a adoção de outras”.⁴³⁴

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Conforme explanado anteriormente o direito à educação é de extrema importância para que haja não somente o desenvolvimento do indivíduo, mas sem educação não é possível falar em estado democrático.

Para concretização do direito à educação o governo federal, estadual e municipal criam programas⁴³⁵ e projetos⁴³⁶ para melhorar a qualidade do ensino nas

⁴³¹ MARTINS, Paulo de Sena. Op cit., p. 3.

⁴³² HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes. Políticas Públicas e Educação*, n. 55, 2001. P, 31. Apud. MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. Periódico científico editado pela Anpae. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>>. Acesso em 19/02/2014.

⁴³³ SOUSA NETO, Marcelo de. **Políticas Públicas em educação: Reflexões Histórico-Sociais**. Disponível em: <http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.3/GT3_8_2002>. Acesso em 13/01/2014. p. 9.

⁴³⁴ MARTINS, Paulo de Sena. Op cit., p. 3.

⁴³⁵ Programa é um conjunto de atividades a serem realizadas dentro de um orçamento específico disponível para a implementação de políticas, ou a criação de condições que permitem o alcance de metas desejáveis. SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson R. **A Avaliação de Programa**

escolas públicas brasileira, sendo a educação de qualidade necessária para o desenvolvimento de um país.

Com a aprovação em 1996 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a educação teve por direito o acesso a todos, ocasionando um grande avanço do sistema educacional no Brasil.

Diante disso a educação vem se destacando nas políticas públicas e as tentativas de aperfeiçoamento e melhora no sistema são antigas, isso devido a necessidade de tentar superar a crise do sistema educacional, conforme ensina Juan Carlos TEDESCO:

Democratizar a educação seria uma condição necessária para a democratização social. Depois da Segunda Guerra Mundial, a expansão educativa foi considerada como uma necessidade de crescimento econômico. Gastar em educação seria investir, tanto em nível individual quanto social. Dessa forma, a democratização e o desenvolvimento do econômico aparecem com os objetivos básicos da política educacional, e foi a partir dessa perspectiva que o funcionamento real dos sistemas educacionais existentes foi avaliado.⁴³⁷

A educação como sendo dever de todos, deve ser democratizada para que todos tenham acesso e por meio do poder público é que se pode melhorar a qualidade de vida, através da concretização do direito à educação.

A seguir apresentar-se-á algumas das ações de governo como forma de promoção do direito à educação, bem como melhor a qualidade desse direito.

Público: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório técnico. Cooperação BID-IPEA. Brasília: IPEA, 2002. p. 18.

⁴³⁶ Projeto é um instrumento para almejar os objetivos de um determinado programa, resultando no produto final para aperfeiçoamento e expansão da ação de governo. GARCIA, Ronaldo C. **Avaliação de Ações Governamentais:** pontos para um começo de conversa. Brasília: IPEA, 1997. p. 6.

⁴³⁷ TEDESCO, Juan Carlos. **Sociologia da Educação.** 4. ed. São Paulo: Autores associados, 1995. p. 92.

3.3.1 Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)

Programa instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, tem por objetivo a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar, visando a melhoria da qualidade da educação.⁴³⁸

Também tem por desígnio o repasse de recursos para equipar escolar em fase final de construção, com itens padronizados e adequados ao funcionamento das creches e pré-escolas.⁴³⁹

Por meio do MEC há o repasse de recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio à manutenção dos novos estabelecimentos públicos de educação infantil que tenham sido construídos com recursos do Governo Federal, que estejam em plena atividade e não estejam sendo contemplados com recursos do Fundeb.⁴⁴⁰

3.3.2 Ação Brasil Carinhoso

Pertencente ao Plano Brasil sem miséria, tem por objetivo o repasse de recurso suplementar para os municípios que atendam crianças de zero a 48 meses beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público.⁴⁴¹

⁴³⁸ **Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).** Disponível em: <www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 20/02/2015

⁴³⁹ Idem.

⁴⁴⁰ Idem.

⁴⁴¹ **Ação Brasil Carinhoso.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso>>. Acesso em 20/02/2015

Em 2013 o valor do repasse teve aumento de 25% para 50% do menor valor do Fundeb definido nacionalmente.

3.3.3 Programa Mais Educação (PME)

Instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentada pelo Decreto nº 7.083/10, tem por objetivo a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral, utilizando para tanto de disponibilização de recursos para complementação da alimentação, envio de equipamentos às escolas e formação específica para professores.⁴⁴²

Visa ampliar o tempo de permanência dos estudantes na escola e os espaços utilizados para a educação escolar por meio da articulação com equipamentos públicos e comunitários, bem como ampliar as oportunidades dos alunos, desenvolvendo atividades de educação ambiental, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes, saúde, educação econômica e ciências da natureza.⁴⁴³

3.3.4 Programa caminho da escola

Foi criado com o intuito de renovação da frota de veículos escolares, garantindo a segurança e qualidade do transporte dos estudantes, o principal foco desta iniciativa é a redução da evasão escolar, e por meio da oferta do transporte escolar diário o acesso dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais.⁴⁴⁴

⁴⁴²**Programa Mais Educação.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16690&Itemid=1115>. Acesso em 20/02/2015.

⁴⁴³Idem.

⁴⁴⁴**Programa Caminho da Escola.** Disponível em: <www.fnde.gov.br/programas/caminho-da-escola/caminho-da-escola-apresentacao+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 20/02/2015.

Têm por objetivo também a padronização dos veículos de transporte escolar, a redução dos preços dos veículos e o aumento da transparência nas aquisições.⁴⁴⁵

O governo federal, por meio do FNDE e em parceria com o Inmetro, oferece um veículo com especificações exclusivas e adequado às condições de trafegabilidade. Podendo os Estados e os Municípios participarem de três modos, o primeiro com recursos próprios, bastando aderir ao pregão; o segundo, via convênio firmado com o FNDE; ou por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o qual disponibilizará linha de crédito para aquisição de ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.⁴⁴⁶

Ainda, no âmbito da Política Nacional de Educação Especial, tem-se o ônibus escolar acessível, ofertado pelo programa Caminho da Escola, onde visa a participação e ampliação da aprendizagem dos alunos com deficiência e mobilidade reduzida, garantindo a transversalidade da educação especial em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino.

Por fim com o cunho de mera apresentação, segue algumas das principais legislações pertinentes ao programa.

Resolução nº 45, de 20 de novembro de 2013, a qual dispõe sobre os critérios para utilização de veículos de transporte escolar adquiridos no âmbito do Programa Caminho da Escola.

Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Portaria Interministerial nº 1.299, de 25 de outubro de 2012, Institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar propostas de atos normativos relativos a padrões de qualidade para o Transporte Escolar Brasileiro.

Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, Conversão da Medida Provisória nº 562, de 2012 - Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira

⁴⁴⁵ Idem.

⁴⁴⁶ Idem.

do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências.

Resolução/CD/FNDE nº 14, de 8 de junho de 2012, Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Resolução/CD/FNDE nº 12, de 8 de junho de 2012, Estabelece os critérios para que os entes participantes do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) possam aderir ao Programa Caminho da Escola para pleitear recursos, visando à aquisição de veículos acessíveis para o transporte escolar no âmbito do Plano de Ações Articuladas.

Resolução/CD/FNDE nº 1, de 3 de janeiro de 2012, Estabelece as diretrizes e orientações para que os Municípios, Estados e o Distrito Federal possam buscar financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para aquisição de veículos para o Transporte Escolar no âmbito do Programa Caminho da Escola.

Resolução/CD/FNDE nº 64, de 16 de novembro de 2011, Estabelece critérios e procedimentos para a transferência direta de recursos financeiros aos municípios do Programa Territórios da Cidadania (PTC), visando à aquisição de veículos escolares no âmbito do Programa Caminho da Escola

3.3.5 Projovem – Saberes da Terra

Implementado em 2005, a ação que se denominava Saberes da Terra integrou-se dois anos depois do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), cuja gestão

é da Secretaria Nacional de Juventude, possui três modalidades, adolescente, trabalhador e Urbano.⁴⁴⁷

O objetivo do programa é a qualificação profissional e escolarização aos jovens agricultores de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental, visando assim à ampliação do acesso e qualidade da educação a parcela da população historicamente excluídas do processo educacional.⁴⁴⁸

Os agricultores participantes recebem bolsa de R\$ 1.200,00 em 12 parcelas e têm de cumprir 75% da frequência. O Curso tem duração de dois anos, e é oferecido em sistema de alternância, intercalando o tempo escola e comunidade.

O projeto é de responsabilidade de cada Estado, de acordo com as características da atividade agrícola local.⁴⁴⁹

Por fim a legislação pertinente ao programa é a Resolução/CD/FNDE nº 45 de 14 de agosto de 2009, a qual estabelece os critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros do Programa ProJovem Campo - Saberes da Terra aos estados.⁴⁵⁰

3.3.6 Projovem Urbano

Tem por objetivo elevar a escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e que não tenham concluído o ensino fundamental, visando assim à conclusão desta etapa associada e integrada a qualificação profissional, desenvolvendo atividades comunitárias com o exercício da cidadania.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ **Projovem Campo – Saberes da Terra.** Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?id=12306&option=com_content >. Acesso em 20/02/2015

⁴⁴⁸ Idem.

⁴⁴⁹ Idem.

⁴⁵⁰ Idem.

⁴⁵¹ **Projovem Urbano.** Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17462&Itemid=817>. Acesso em 20/02/2015

Por meio do repasse financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios é que o programa é ofertado, bem como concede o auxílio financeiro mensal aos jovens atendidos, durante os 18 meses de duração do curso, recebem o valor de R\$ 100,00 (cem reais), condicionado a 75% de presença deste jovem nas atividades presenciais e entrega de trabalhos pedagógicos.

Por fim a legislação pertinente ao programa é o Parecer CNE/CEB nº. 18/2008 , onde se tem a Apreciação do Projeto Pedagógico Integrado e autorização de funcionamento do Projovem Urbano.

Resolução CD/FNDE nº 60 de 09 de novembro de 2011 que estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros ao Distrito Federal, aos estados e a municípios com cem mil ou mais habitantes, para o desenvolvimento de ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Urbano, para entrada de estudantes a partir de 2012.

3.3.7 Educação Para Jovens e Adultos

É uma modalidade de ensino que tem por objetivo a educação de jovens e adultos que não deram continuidade em seus estudos e para aqueles que não tiveram acesso ao Ensino Fundamental e Médio na idade adequada.

Tem previsão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, sendo assegurado gratuitamente a oferta da modalidade, bem como a viabilização por parte do poder público do acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares.⁴⁵²

⁴⁵² Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

Devem os sistemas de ensino manter cursos e exames supletivos, que compreendam a base nacional comum do currículo, habilitando o aluno ao prosseguimento dos estudos em caráter regular.⁴⁵³

A educação para jovens e adultos será realizada para maiores de quinze anos no nível do ensino fundamental, e de dezoito anos no nível do ensino médio.⁴⁵⁴

Caso o indivíduo tenha idade inferior para realização de cada um dos níveis este deve frequentar o ensino das escolas regulares.

§ 3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁴⁵³ Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁴⁵⁴ Art 38. § 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão: I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos; II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

4 O PODER PÚBLICO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Conforme analisado anteriormente, as políticas públicas para que possam ser realizadas devem estar aportadas em fundo público, podendo ser considerado como resultado da economia do país, dessa forma, tem-se que não existe política pública apenas no desejo, devendo existir uma ligação entre as políticas públicas e a economia, bem como união dos gestores e os interesses da área econômica, Conforme Jorge Abrahão CASTRO:

No entanto, a grande maioria dos gestores da política quer autonomia, ou seja, quer a manutenção exclusiva de uma parte do fundo público disponível para si mesmo. Esse desejo está muito explícito em todas as áreas das políticas públicas com a captura permanente de uma parte do fundo público. Uma manifestação disso são as vinculações de impostos, caso típico das políticas de educação no Brasil. Tanto é que, se sairmos deste seminário e formos para outro na área da saúde, ou em outro fórum de assistência, ou ainda da previdência, esta também será a questão em debate. Todos estão preocupados em como financiar suas políticas e qual o grau de liberdade que têm para financiá-la, sem precisar dar satisfações ao ente geral ou aos dirigentes da área econômica.⁴⁵⁵

Entretanto, há certa complicação em se tratando de políticas públicas, Jorge Abrahão CASTRO:

A área econômica do governo afirma que o Estado precisa ter suas finanças organizadas com certo grau de liberdade de decisão para o governo central. Se criarmos pequenos feudos, no entanto, não teremos um Estado organizado, não será possível fazer política macroeconomia, nem teremos os instrumentos para fazer a economia crescer. Então, essa tendência natural das áreas em buscar sua autonomia vai conflitar automaticamente com a área econômica, porque não é só a área social que quer isso, a agricultura também quer, assim como a indústria, ou seja, todos querem.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ CASTRO, Jorge Abrahão de. Dilemas para o Financiamento da Educação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. (Orgs.). **O Sistema Nacional de Educação: Diversos Olhares 80 Anos Após o Manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 182-200. p. 183.

⁴⁵⁶ Idem.

A área econômica, se utilizando de argumentos como organização e crescimento, além do controle de infração, terá maior comando e maior grau de centralização das finanças públicas.⁴⁵⁷

A área educacional está inserida dentro da política social no que tange as políticas públicas, absorvendo os recursos humanos e financeiros, área na qual busca-se constantemente mais recursos para que possa se concretizar, sendo complexa, ao passo que é componente essencial para a promoção social demandado parcela significativa de recursos financeiros.⁴⁵⁸

Apesar de ainda incompleto, o Brasil tem hoje diversas políticas sociais devido à Constituição Federal de 1988, representando um marco no avanço do processo civilizatório, embora, nos anos 90 em que ocorreu a paralisia econômica devido as reformas neoliberais, jamais perdeu o sistema das políticas sociais, voltando no início do novo século a ter um vasto crescimento de ampliação e reconhecimento de direitos, ocorrendo dessa maneira um avanço na justiça social.⁴⁵⁹

Presente se faz no artigo 211⁴⁶⁰ da Constituição a competência dada aos entes federativos, ou seja, União, Estados e o Distrito Federal e dos Municípios no que tange

⁴⁵⁷ Ibidem, p. 184.

⁴⁵⁸ Ibidem, p. 184-185.

⁴⁵⁹ Ibidem, p. 187.

⁴⁶⁰ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.”
BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

à organização dos sistemas de ensino, bem como das respectivas áreas prioritárias de ação.⁴⁶¹

Já o artigo 212⁴⁶² da Constituição traz disposição acerca dos recursos públicos, ou seja, “acerca das fontes de custeio da educação pública no País”, essa matéria é regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB).⁴⁶³

Como sendo de competência privativa da União a legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional, segundo dispõe o artigo 22, inciso XXIV⁴⁶⁴ da Constituição, dessa forma, deve, portanto, constar nas normas gerais de educação a referida lei, a qual vincula todos os sistemas de ensino. Em que pese a competência estar disposta no artigo que remete a competência privativa da União, podem os Estados exercer a competência suplementar e supletiva nessa área, ao passo que, sendo a matéria tratada pela Lei de Diretrizes e Bases, tem-se o caráter geral da norma,

⁴⁶¹ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 243.

⁴⁶² “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

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

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.” **BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁴⁶³ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 243.

⁴⁶⁴ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.” **BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

ou seja, é a norma que vincula todos os sistemas de ensino, conseqüentemente não implicando violação da autonomia de legislar dos entes federativos, encontrando-se perfeita a constitucionalidade da norma.⁴⁶⁵

4.1 UNIÃO

Nos termos do artigo 211, parágrafo 1º⁴⁶⁶, da Constituição Federal, cabe a União à organização do sistema federal de ensino e dos Territórios, financiar as instituições públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva⁴⁶⁷, com intuito de gerar igualdade de oportunidades e um padrão mínimo do ensino por meio de assistência técnica e financeira aos demais entes federativos.

De acordo com o disposto no artigo 16 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB)⁴⁶⁸, o sistema federal de ensino compreende as instituições de ensino mantidas pela União; as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privadas; e os órgãos federais de educação.

⁴⁶⁵ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 243-244.

⁴⁶⁶ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁴⁶⁷ “Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

Assim, em que pese a existência de sistemas de ensino, vem ser compreendidos dentro da sua totalidade, funcionando em cooperação, não sendo totalmente autônomas.⁴⁶⁹ Neste sentido Marcos Augusto MALISKA:

Dessa forma, a organização da educação nacional deve ocorrer com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime de colaboração, competindo a União coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, nos termos do art. 8 da LDB.⁴⁷⁰

Assim, deve a união organizar a política nacional de educação, podendo conforme parágrafo 2º, do artigo 8º da Lei de Diretrizes e Bases⁴⁷¹, os sistemas de ensino terão liberdade de organização, devendo sempre haver um complemento, e ainda recíproca entre os entes federativos na busca pela qualidade de ensino.

Incumbe a União o financiamento das instituições de ensino públicas federais, devendo organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos Territórios, segundo artigo 9º, inciso II, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB)⁴⁷².

As demais incumbências à União estão previstas no artigo 9º da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que são as seguintes, elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum, coletar,

⁴⁶⁹ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 245.

⁴⁷⁰ Idem.

⁴⁷¹ “Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

(...)

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.”

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁴⁷² “Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

(...)

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

analisar e disseminar informações sobre a educação, assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino, e baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação.

No que tange à incumbência de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, cabe ao Estado, na forma do artigo 10, inciso IV, da Lei de Diretrizes e Bases, podendo a União delegar aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham educação de ensino superior, as referidas atribuições. “Dessa forma, enquanto o § 3º, do art. 9, da LDB, dispõe que poderá ser delegada a competência aos Estados, o inciso IV, do art. 10, da LDB, dispõe que é competência dos Estados”⁴⁷³.

Deve-se realizar a interpretação da norma “pelo entendimento da expressão ‘educação superior’”⁴⁷⁴, ao passo que:

o artigo 17 dispõe que pertencem aos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal as instituições de ensino mantidas (que podem ser de ensino superior), respectivamente, pelo Poder Estadual e pelo Distrito Federal, bem como as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal, é razoável entender que as instituições de ensino superior que estiverem sob a abrangência dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal estejam também sob competência dos Estados e do Distrito Federal no tocante a autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisionamento e avaliação dos cursos destas instituições, independente da delegação da União.⁴⁷⁵

Quando se fala em delegação, está somente é possível quando houver competência para tanto, sendo transitável para instituições particulares e públicas federais, importante salientar que instituições de ensino superior pertencentes ao sistema federal. Ademais, no momento em que se tem a repartição de competências entre os Estados e o sistema federal “somente é possível das suas próprias atribuições,

⁴⁷³ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 246.

⁴⁷⁴ Idem.

⁴⁷⁵ Ibidem, p. 247.

até mesmo em razão de que tal dispositivo não implica a supressão da norma que define a competência dos sistemas dos Estados”⁴⁷⁶.

4.2 OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL

No que concerne aos Estados e ao Distrito Federal, estes deverão atuar, consoante artigo 211, § 3º⁴⁷⁷, da Constituição, de forma prioritária nos ensinos fundamental e médio, destaca-se que conforme artigo 10, parágrafo único⁴⁷⁸, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), ao Distrito Federal caberá as competências aplicadas aos Estados e aos Municípios.

Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem a organização, desenvolver e manter os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

⁴⁷⁶ Idem.

⁴⁷⁷ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

(...)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁴⁷⁸ “Art. 10º. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; e assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.⁴⁷⁹

Destaca-se ainda, que ainda nos termos do artigo 10, parágrafo único, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), o Distrito Federal, no que diz respeito as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integrarão seu sistema de ensino.

4.3 MUNICÍPIOS

Caberá aos Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, conforme disposto no artigo 211, § 2º, da Constituição Federal.

Na forma no artigo 18 da lei de Diretrizes e Bases (LDB) os sistemas municipais compreendem as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil, as quais são mantidas pelo Poder Público municipal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pelas iniciativas privadas e órgãos municipais de educação.

Ainda, o Município tem a incumbência de realizar a organização, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à

⁴⁷⁹ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 248.

manutenção e desenvolvimento do ensino.⁴⁸⁰

Podendo os municípios optar por integrar o sistema estadual de ensino ou formarem com ele um sistema único de educação básica.⁴⁸¹

4.4 VINCULAÇÃO DE RECURSOS

A ideia de vinculação de recursos já era discutida desde a década de 1920, na Conferência Interestadual do ensino Primário, o qual foi realizado no Estado do Rio de Janeiro, em 1921, por determinação do Ministério da Justiça, que traçou programa de cooperação entre a União e os Estados, que dispunham de 10% de suas receitas para instrução primária.⁴⁸²

No que tange ao financiamento foi estabelecido a vinculação de recursos que seria destinado a manutenção e desenvolvimento da educação, previa também a criação de fundos, por sobras orçamentárias.⁴⁸³

Durante a vigência da Constituição de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases de 1961, foram realizadas novas tentativas de criação de fundos, porém, esta sempre era negada com base na insuficiência de recursos.⁴⁸⁴

A vinculação passou a ser tema central das políticas públicas de financiamento da educação, acompanhando períodos de excesso e falta de democratização da sociedade. No ano de 1937 a vinculação foi derrubada pelo Estado Novo, sendo somente resgatada com a Constituição de 1946.⁴⁸⁵

⁴⁸⁰ Art. 11. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁴⁸¹ Art. 11 (...)

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

⁴⁸² MARTINS, Paulo de Sena. Op cit., p. 7-8.

⁴⁸³ Ibidem, p. 8.

⁴⁸⁴ Idem.

⁴⁸⁵ Ibidem, p. 9.

Nos anos do regime militar, 1967, a vinculação perdeu sua carga constitucional, passando a ser em 1969 limitada aos municípios.⁴⁸⁶

No final do regime militar, em 1983, foi aprovada a Emenda Calmon, que fixou a vinculação mínima de recursos em 13% para a União e 20% para os Estados, Distrito Federal e Municípios.⁴⁸⁷

Posteriormente, com a promulgação da Carta Constitucional de 1988 consagrou no artigo 212, a fixação de novos percentuais, quais sejam:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

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

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Nos mesmos termos do § 1º do artigo 2012, da Constituição Federal, de que a parcela de arrecadação dos entes federativos não é considerada, para efeito de cálculo, receita do governo que a transferir, tem-se o § 2, do artigo 69, da LDB, que dispõe que serão consideradas excluídas as receitas de impostos as operações de crédito por antecipação da receita orçamentária de impostos.⁴⁸⁸

A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento de necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação (art. 212 § 3º da CF), assim

⁴⁸⁶ Idem.

⁴⁸⁷ Idem.

⁴⁸⁸ MALISKA, Marcos Augusto. Op cit., p. 251.

como para efeito de cumprimento do disposto no caput do art. 212, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213 (art. 212, § 2º da CF).⁴⁸⁹

Consoante ao artigo 68 da LDB, serão os recursos públicos destinados à educação os originários de: receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; outros recursos previstos em lei.

Já nos termos do artigo 70 da LDB, considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

O artigo 71 da LDB prevê as hipóteses que se constituirão despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; programas suplementares de alimentação, assistência médico-

⁴⁸⁹ Idem.

odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao entendimento do artigo 208, VII da Constituição Federal, é dever do Estado a educação, assegurando em todas as etapas da educação, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência a saúde, esbarrando no que disciplina o artigo 71, IV, da LDB, que não constituirão despesa e manutenção e desenvolvimento do ensino as realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica, psicológica e outras formas de assistência social.

É claro que, a interpretação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deve ser sempre de acordo com a Constituição Federal.

Os recursos públicos destinados às escolas públicas, na forma do art. 213 da Constituição Federal, podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que demonstrarem, na forma do § 1º do artigo 213, insuficiência de recursos e quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

Quando é tratado da qualidade da educação esta é de responsabilidade e deve ser assegurada pela União, juntamente com os Estados, Distrito Federal e os Municípios, estabelecendo para tanto um padrão mínimo de oportunidades, tendo como base o cálculo do custo mínimo por aluno, que deverá ser calculado pela União, valor este capaz de assegurar um ensino com qualidade.

A fim de garantir um padrão mínimo de qualidade de educação, a União e os Estados, atuarão de forma supletiva e redistributiva, obedecendo à fórmula de domínio que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, Distrito Federal ou do Município, estando a capacidade de atendimento

definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno,

Pode a União realizar transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

Assim, a ação supletiva e redistributiva não poderão ser exercidas em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do Art. 10 e o inciso V do Art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Conclui-se com a exposição dos artigos da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, são de extrema importância, vez que definem os elementos financiadores do ensino, porém, infelizmente muitas vezes não são observados de forma incisiva na qualidade do ensino.

4.5 DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS: CONCRETIZAÇÃO X ESCASSEZ DE RECURSOS

Com a dificuldade da realização dos direitos fundamentais sociais na Constituição, esta pautada na reserva do possível, quando estes direitos dependem de recursos econômicos, surge o mínimo existencial, para dar base a exigibilidade dos direitos fundamentais sociais, deve ser compreendido como o conjunto de necessidades que a constituição elencou como sendo necessidades básicas de existência do indivíduo, que tem por dever proteger a dignidade humana, sem arbitrariedade do legislador, pois possui núcleo irredutível.⁴⁹⁰

No entanto, a prestação é diferente para cada cidadão, sendo preciso adotar critérios de distribuição para esses recursos. Todavia face à falta de base financeira suficiente para arcar com todas as despesas a fim de atender as mais diversas

⁴⁹⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito...** p. 782.

necessidades sociais, tendo que assim utilizar critérios de justiça distributiva, analisando quem vai receber e o quanto será distribuído.⁴⁹¹

Entramos na seara da reserva do possível, na qual o Estado está obrigado a garantir o que esteja constitucionalmente disposto, apenas quando disponha de meio para tanto⁴⁹², neste sentido ensina Karina Rocha Martins VOLPE ao destacar que a não realização dos direitos sociais “se justifica se preponderar a cláusula da reserva do possível, em que haja justo motivo objetivamente aferível. Sugere o uso do binômio razoabilidade da pretensão somado à disponibilidade financeira do Estado como critério para se averiguar a preponderância ou não da reserva do possível”⁴⁹³.

Os direitos sociais, por demandarem ações de natureza prestacionais por parte do Estado estão ligadas e dependem da criação e distribuição dos bens materiais, assim, dependem para sua efetivação de disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, o que acaba por criar uma barreira à sua efetivação.⁴⁹⁴

Esse aspecto financeiro fez com que os direitos sociais fossem ligados à ideia da reserva do possível, onde a sua efetividade “estaria sujeita à reserva das disponibilidades orçamentárias dos entes estatais, já que a sua efetivação seria dependente de financiamentos públicos estatais”⁴⁹⁵.

Inegável é que os recursos financeiros para a “realização de atividades materiais em benefício dos cidadãos são limitados”⁴⁹⁶, necessitando os órgãos estatais fazerem escolhas trágicas, realizando a seleção dos beneficiários, porém, para que ocorra essa exclusão faz-se necessária a adoção de critérios materiais razoáveis.⁴⁹⁷

⁴⁹¹MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 667.

⁴⁹²BRANDÃO, Paulo de Tarso. Falta de recursos do estado, direitos fundamentais e escolhas democráticas. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. (Orgs.). **Estudos Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 329.

⁴⁹³VOLPE, Karina Rocha Martins. A Judicialização dos Direitos Sociais Estudos de caso na ótica do Mínimo Existencial. **Revista Espaço Jurídico do Programa da Unoesc de Chapecó**, Joaçaba, v. 13, n.1, p. 119-138, jan./jun. 2012.

⁴⁹⁴BARATIÉRI, Noel Antônio. Op cit., p. 41.

⁴⁹⁵Idem.

⁴⁹⁶Idem.

⁴⁹⁷Idem.

A reserva do possível é elemento central para realização dos direitos sociais de natureza prestacional, “consistindo numa conjugação entre os seguintes elementos: (1) a razoabilidade da pretensão do particular; (2) a disponibilidade financeira do Estado; (3) a aplicação das pautas constitucionais na fixação de prioridades orçamentárias”⁴⁹⁸

O que se tem é que, primeiramente, o cidadão pode sim exigir do Estado o cumprimento do direito social, entretanto, a pretensão material deve ser razoável, necessitando que seja provida de justificável adequação e necessidade material, não podendo o Estado ser obrigada a prestação sem que tenha razoabilidade, “sob pena de restarem sacrificados outros valores protegidos constitucionalmente”⁴⁹⁹.

De outro modo, o Estado deverá demonstrar os reais esforços para realização dos direitos, “é preciso aferir todas as medidas concretas que forem adotadas para realização daqueles mandamentos nucleares”⁵⁰⁰, não devendo a reserva do possível ser impedimento absoluto aos direitos sociais de natureza prestacional.

O que se pondera são os recursos existentes para cumprir efetivamente o que foi comando normativo constitucional, se apresenta como condição diretamente relacionada a efetividade dos direitos fundamentais sociais, dependendo sempre da relação da norma e a realidade”⁵⁰¹.

Quando se trata de direitos fundamentais sociais, e da sua efetividade, apesar de indicarem um objetivo a ser concretizado pelo Estado, muitas vezes não são efetivamente cumpridos, pois se esbarram na insuficiência de recursos.

Entretanto, deve-se salientar que tanto um direito negativo quanto um direito positivo vão exigir que fossem disponibilizados recursos, pois, todos pressupõe a existência de um sistema público, o qual é financiado por receitas fiscais, como forma

⁴⁹⁸ Idem.

⁴⁹⁹ Ibidem, p. 42.

⁵⁰⁰ Idem.

⁵⁰¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito...** p. 777 - 778.

de proteção e promoção de tais direitos, sendo, portanto, todos os direito positivos, sendo necessária para promoção e proteção a intervenção Estatal.⁵⁰²

Não é suficiente a demonstração da indisponibilidade financeira para o atendimento do direito, o Estado deve provar a insuficiência de recursos, “porque estes foram alocados para o atendimento de outros direitos mais relevantes do que aquele reclamado”⁵⁰³, é necessário a demonstração de que a alocação foi realizada para efetivar determinado direito fundamental que mais se harmoniza com a dignidade da pessoa humana, levando em consideração que as pautas constitucionais foram traduzidas nas leis orçamentárias, conforme explica Ana Paula de BARCELLOS:

A Constituição, como já demonstrado, estabelece metas prioritárias, objetivos fundamentais, dentre os quais sobrepõe a promoção e a preservação da dignidade da pessoa humana e aos quais estão obrigadas as autoridades públicas. A despesa pública é o meio hábil para atingir essas metas. Logo, por bastante naturais, as prioridades em matéria de gastos públicos são aquelas fixadas pela Constituição, de modo que também a ponta da despesa, que encerra o ciclo da atividade financeira, esteja submetida à norma constitucional. (...) Imaginar que a influência da Constituição no que diz respeito aos gastos públicos se limitaria à formalidade de sua previsão orçamentária seria ignorar por completo a natureza normativa da Carta e dos fins materiais por ela estabelecidos.⁵⁰⁴

Dessa maneira é necessário “reforçar o controle sobre o orçamento público, visando a possibilitar o remanejamento das dotações orçamentárias, para redirecioná-las ao cumprimento das imposições e prioridades constitucionais relativas aos direitos fundamentais.”⁵⁰⁵

Quando se tem o não atendimento e assim a concretização de um direito fundamental social por parte do Estado:

Quando se aborda o tema dos direitos prestacionais no Brasil deve-se ter em mente que há uma defasagem histórica na realização de serviços públicos, defasagem essa que em última

⁵⁰² POLITI, Fabrizio. Os Direitos Sociais. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, n. 20, p. 37-65, jul./set. 2012.

⁵⁰³ BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p. 43.

⁵⁰⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 241-242.

⁵⁰⁵ BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p. 43-44.

análise deslegitima o próprio Estado na sua função de entes responsável pela arrecadação de tributos e prestação de serviços públicos.⁵⁰⁶

Dirley da CUNHA JÚNIOR tem o entendimento de a reserva do possível não pode ser pressuposto básico para que os direitos sociais sejam efetivados, pois estamos diante de um Estado que escasseia de prestações mínimas sociais para sobreviver, que são vítimas de um sistema que não lhes concede mínima dignidade e por isso não podem ser refém de obstáculos como a disponibilidade do Estado, o que reduz a sua eficácia a zero e não condiz com o modelo de bem estar social.⁵⁰⁷

Ainda no mesmo entendimento Eros Roberto GRAU a reserva do possível “não pode ser reduzida a limite posto pelo orçamento, até porque, se fosse assim, um direito social sob ‘reserva de cofres cheios’ equivaleria, na prática – como diz José Joaquim Gomes Canotilho – a nenhuma vinculação jurídica”⁵⁰⁸.

A Constituição fixa as metas e os programas que irão ser executados, de forma a realizar os direitos fundamentais, devendo todos os poderes concretizarem os mandamentos constitucionais, devendo para tanto ser realizado controle jurisdicional das decisões políticas quando da alocação de recursos, a fim de aprimorar mecanismos de gestão democrática do orçamento público.⁵⁰⁹

É fundamental que haja ampliação dos mecanismos de acesso à justiça, para que os cidadãos possam exigir os direitos sociais perante o Judiciário, assim, em caso de omissão estatal no cumprimento das políticas públicas, o indivíduo pode atuar de maneira a requerer perante o judiciário o cumprimento de determinado direito.⁵¹⁰

⁵⁰⁶ MALISKA, Marcos Augusto. **O Princípio da Proporcionalidade e os Direitos Fundamentais Prestacionais**.Prelo.

⁵⁰⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op cit., p. 762-763.

⁵⁰⁸ GRAU, Eros Roberto. Realismo e Utopia Constitucional. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (coord.). *Direito Constitucional Contemporâneo . Estudos em Homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 125.

⁵⁰⁹ BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p. 44.

⁵¹⁰ DECISÃO: Discute-se neste recurso extraordinário a obrigação do Município de Criciúma de disponibilizar vagas em ensino fundamental e educação infantil para as crianças carentes residentes em seu território. 2. O recorrente alega que 'o acórdão infringiu o princípio da separação, independência e harmonia entre Poderes, contido no artigo 2º, da Constituição da República; o artigo 167, inciso I, do mesmo diploma legal, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como o artigo 208, inciso I e § 1º, também da Constituição da República, o

Assim, a escassez de recursos financeiros não pode ser base para não concretização de uma política pública relacionada aos direitos fundamentais, deve-se seguir as prioridades constitucionais, maximizando o proveito dos recursos públicos disponíveis.⁵¹¹ Nesse entendimento ensina José Sérgio da Silva Cristóvam:

A escassez orçamentária não é argumento sólido o bastante para afastar o imperativo de implementação dos direitos fundamentais sociais. Ainda que os recursos públicos sejam limitados, não é vedado ao Judiciário determinar ao Estado a alocação de verbas orçamentárias específicas para o cumprimento de direitos sociais. Quando provocado, o Judiciário pode e deve garantir o cumprimento dos direitos fundamentais sociais, sem que isso possa configurar afronta ao princípio da separação dos poderes ou trazer desequilíbrio ao orçamento do Estado. Levando em conta as circunstâncias do caso concreto, cabe ao juiz assinalar ao Poder Público um prazo razoável para o cumprimento da obrigação

qual preconiza que somente o ensino fundamental é direito público subjetivo' [fl. 64]. 3. Deixo de apreciar a existência da repercussão geral, vez que o artigo 323, § 1º, do RISTF dispõe que "[t]al procedimento não terá lugar, quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal, ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante, casos em que se presume a existência de repercussão geral". 4. Não assiste razão ao recorrente. O Supremo decidiu que "[e]mbora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional" [RE n. 474.704, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 14.3.06]. 5. O Pleno deste Tribunal, no julgamento da ADPF n. 45-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 29.4.04, fixou o seguinte entendimento: 'EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA 'RESERVA DO POSSÍVEL'. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO 'MÍNIMO EXISTENCIAL'. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO)'. Nego seguimento ao recurso com fundamento no disposto no artigo 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Brasília, 11 de fevereiro de 2009. Ministro Eros Grau - Relator – 1 (STF - RE: 595595 SC, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 11/02/2009, Data de Publicação: DJe-045 DIVULG 09/03/2009 PUBLIC 10/03/2009). BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 595595, Rel. Eros Grau. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 10 jan. 2015.

⁵¹¹ BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p. 45.

constitucional, sem que restem afetados os programas governamentais traçados nas leis orçamentárias.⁵¹²

Corroborando com o mesmo entendimento, Ana Paula de BARCELLOS:

Embora a ideia da escassez de recursos possa parecer verdadeiramente assustadora, é preciso recolocá-la em seus devidos termos. Isso porque, em primeiro lugar – afora países em que os níveis de pobreza da população sejam extremos – faltando mesmo capacidade contributiva, os Estados têm, em geral, uma capacidade de crédito bastante elástica, tendo em vista a possibilidade de aumento da receita. Em um curto espaço de tempo, pouco mais de um ano no caso brasileiro, a autoridade pública tem condições técnicas de incrementar suas receitas, com a majoração de tributos, por exemplo.⁵¹³

Assim, a simples alegação de falta de recursos para a efetivação dos direitos fundamentais sociais não podem ser de “óbice intransponível”⁵¹⁴, é necessário a comprovação por parte do Poder Público da carência de recursos financeiros, assim, a reserva do possível jamais se tornará cláusula absoluta para o descumprimento dos direitos fundamentais sociais.⁵¹⁵

A reserva do possível jamais poderá ser colocada como limite para concretização dos direitos fundamentais sociais.⁵¹⁶ O que seria atingido seria a pretensão material pela indisponibilidade financeira “ a definição normativa do direito fundamental social não fica condicionada pela reserva do possível, nem o reconhecimento do direito subjetivo fica afetado pela referida categoria fática”⁵¹⁷.

Certo é que a falta de recursos financeiros para a satisfação de programas sociais prioritários decorre das escolhas do legislativo, sendo comum, os entes federativos destinarem grande parte dos recursos para publicidade institucional, esquecendo, e deixando completamente de lado os direitos sociais.⁵¹⁸

⁵¹² CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional. *Jus navegandi*, Teresina, ano 9, n. 797, 8 set. 2005. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>> Acesso em: 10 jan. 2015.

⁵¹³ BARCELLOS, Ana Paula de. Op cit., p. 239-240.

⁵¹⁴ BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p. 45.

⁵¹⁵ *Ibidem*, p. 46-47.

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 47.

⁵¹⁷ *Idem*.

⁵¹⁸ *Ibidem*, p. 48.

Os recursos financeiros são limitados, “não há recursos para o atendimento de todas as necessidades sociais”, porém, “a Constituição fixa metas prioritárias, que devem ser executadas pelos poderes constituídos, sob pena de responsabilização do Estado”⁵¹⁹.

Nesse sentido, somente é possível se pensar em Estado Constitucional com a concretização de direitos fundamentais, pois, a sua existência “somente é legítima e justificada caso esteja intimamente associada à realização e concretização destes, que integram sua essência”⁵²⁰, formando “elemento central da Constituição formal e material”⁵²¹.

Esses direitos fundamentais são inerentes a pessoa humana, e seu exercício deve ser realizado, versa de esfera jurídica “intocável pelo Estado”, pois são direitos “universais, inclusivos, indisponíveis, inalienáveis e personalíssimos”⁵²², estando ainda ligados a concretização da democracia, visto que possuem instrumentos para igualdade e promoção dos direitos humanos.⁵²³ Neste sentido, tem-se o entendimento de José Joaquim Gomes CANOTILHO:

A articulação da sociedade com democracia torna-se, assim, clara: só há verdadeira democracia quando todos têm direitos iguais possibilidade de participar do governo da polis. Uma democracia não se constrói com fome, miséria, ignorância, analfabetismo e exclusão. A democracia só é um processo ou procedimento justo de participação política se existir uma justiça distributiva no plano dos bens sociais. A juridicidade, a sociabilidade e a democracia pressupõe, assim, uma base jusfundamental incontornável, que começa nos direitos fundamentais da pessoa e acaba nos direitos sociais.⁵²⁴

Estando a legitimidade do Estado, dos seus poderes, quando tutelados os direitos fundamentais sociais, sendo “imprescindível que as organizações jurídicas,

⁵¹⁹ Idem.

⁵²⁰ Ibidem, p. 28

⁵²¹ Ibidem, p. 28-29.

⁵²² Ibidem, p. 29.

⁵²³ Idem.

⁵²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Direito Constitucional como Ciência de Direcção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (Contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”)**. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 22, fev. 2008. Disponível em: < http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao022/Jose_Canotilho.htm > Acesso em: 10 jan. 2015.

bem como os operadores jurídicos, estejam diretamente vinculados à tutela e à defesa daqueles direitos em todas as instâncias políticas e administrativas”⁵²⁵, sendo essencial para tanto, “que os poderes públicos estejam centrados na pessoa humana”⁵²⁶, o Estado Constitucional está intimamente vinculado a concretização dos direitos fundamentais sociais, devendo o Estado estar à disposição da sua realização.

Dessa forma, não há que se falar em impedimento de concretização dos direitos sociais por esbarrar na insuficiência de recursos, e mesmo recair na seara da reserva do possível, os direitos fundamentais sociais são pilares do Estado Democrático de Direito, devendo ser concretizados, até porque, trata-se de mando constitucional, e são essenciais a vida digna.

⁵²⁵ BARATIERI, Noel Antônio. Op cit., p.30.

⁵²⁶ Idem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto foi por meio das revoluções, que se começou a falar em direitos sociais, os quais têm por característica a concessão aos indivíduos às prestações que necessitam para viver com dignidade.

A primeira Constituição brasileira a trazer em seu bojo os direitos sociais, foi a de 1934 a qual vigorou sobre a influência da Constituição alemã de Weimar de 1919 e a Mexicana de 1917, entretanto, somente em 1988 com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, a chamada constituição “cidadã”, período em que se consolidava a democracia, é que teve maiores reconhecimentos desses direitos.

Ao elencar os direitos sociais no capítulo destinado aos Direitos e Garantias Fundamentais, já se reconhece a intenção do mesmo em promover a igualdade material entre os direitos fundamentais e os direitos sociais, elevando-os ao patamar de fundamentais, e assim necessitando de aplicabilidade imediata.

O reconhecimento dos direitos sociais como cláusulas pétreas, sendo dotados de fundamentalidade é assegurar a proteção do seu núcleo essencial contra uma possível reforma constitucional, vez que estão intimamente relacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana, o qual é pilar essencial do Estado Democrático de Direito, e está totalmente ligada aos direitos fundamentais, essenciais para que as pessoas possam ter uma vida digna, e podendo enquadrar nessa concepção os direitos sociais.

A Constituição possui importante função que é a realização da justiça social, visando à igualdade substantiva entre os indivíduos e a conquista da democracia, sob pena de não concretizar a preservação de tudo o que já foi alcançado, que atentam contra a ideia do princípio da proibição do retrocesso social e com a segurança jurídica.

Os direitos sociais em um país como o Brasil, onde impera a desigualdade social e que esta se mostra bastante acentuada, o reconhecimento desses direitos como fundamentais revela-se avanço inquestionável.

Ademais, tem-se o entendimento de que o princípio do Estado Social e os direitos fundamentais sociais são integrantes do núcleo essencial da Constituição de 1988, pois são reveladores da sua própria identidade.

Ao longo do trabalho foi possível esclarecer que a educação é considerada como sendo a expansão e capacidade que o ser humano tem de se desenvolver-se, e melhorar uma função pelo seu exercício, sendo um fato social por excelência, consistindo na formação do indivíduo, a sua formação para viver em sociedade, ou seja, o processo pelo qual irá adquirir habilidades e capacidades necessárias ao desenvolvimento de determinadas atividades que serão devolvidas por aquele ao longo da vida.

Visando o pleno desenvolvimento da pessoa, não estando adstrito à escrita ou a leitura, mas sim, a formação e preparação do indivíduo para o exercício da cidadania, ao passo que, a democracia somente é exercida quando se tem cidadãos ativos, que a exercem de forma plena.

A educação podendo ser concebida através de duas concepções, por meio da concepção comum que vem a ser um simples processo de difusão de conhecimento e informações úteis, ou seja, mera apresentação de conhecimento, sem qualquer subjetividade com relação ao educador ou educando, a escola nessa concepção apenas tendo papel fiscalizador, tal modelo é extremamente criticado, pois, apenas cabe ao educador o repasse das informações, sem interessar o real aprendizado, retirando a autonomia e a liberdade por um processo de adaptação para inserção no mundo, o sucesso do aluno correspondendo a sua capacidade de memorização.

Dentro da ideia de que o indivíduo por meio da educação irá desenvolver habilidades e ter conhecimentos necessários e suficientes para que possa participar de forma ativa na sociedade, e assim concretizando o Estado Democrático de Direito, esse não seria o modelo correto, pois não apresenta as condições necessárias para que o indivíduo desenvolva a suas faculdades psíquicas, intelectuais e morais.

Já o conceito crítico, realizado frente a um modelo democrático, reconhece não apenas a forma com que o conteúdo é passado para o educando, interessando também os sujeitos que compõe essa relação.

Desta feita, o papel do educador é despertar a vontade de aprender, sem qualquer repressão, sendo realizado por meio do diálogo, o educando sendo chamado para realizar uma reflexão analítica com seu educador, sendo chamada de prática educativa da liberdade, visando à educação integral do indivíduo.

Passado as noções gerais a respeito de educação e como ela se dá na sociedade, entramos na esfera das políticas públicas, onde se coloca em prática a concretização dos direitos sociais, em especial, do direito à educação, assim políticas públicas nada mais são do que um conjunto de ações que um governo realiza de forma a alcançar um objetivo em relação a um problema social, e assim sendo, o governo é responsável por toda ação ou omissão, respondendo por qualquer impacto que venha a sofrer em razão das suas atitudes, sejam positivas ou negativas.

Estas são definidas pela população, visando o atendimento das principais necessidades, para tanto é necessário inicialmente a identificação do problema gerando um campo de análise, para tomada de decisões específicas a respeito de determinado assunto, sempre se atentando para buscar medidas governamentais que tenham eficácia, e assim podendo executá-las de forma a buscar o resultado esperado.

Dentro dessa ideia tem-se que o financiamento da educação é um meio hábil para realizar e expandir o direito à educação, podendo ser entendida como política pública.

As políticas públicas de financiamento da educação começam a surgir no Brasil após a Primeira Guerra Mundial, quando se tem o marco da setorização da educação ocorrida em 1924, com a Associação Brasileira de educação, que realizava conferências para debater e mobilizar a sociedade em prol da educação. O financiamento teve sua entrada na agenda das políticas públicas por meio da Escola Nova, que tinha por ideia a vinculação de recursos e a constituição de fundos educacionais, pretendendo assim a educação como sendo uma função pública.

A partir da Constituição de 1988 com a discussão de uma Lei de Diretrizes e Bases para a educação nacional, as políticas públicas foram caracterizadas no sentido de democratização do Estado, surgindo políticas de educação para todos, as quais se encontram vigentes até os dias atuais.

Entretanto, para que as políticas públicas possam ser concretizadas, estas devem estar amparadas em um fundo público, podendo ser resultado da economia do país, não existindo política pública apenas no desejo, e apesar de ainda incompleto, o Brasil possui atualmente diversas políticas sociais devido à Constituição de 1988, o que representou um enorme avanço do processo civilizatório, com um vasto crescimento e ampliação dos direitos, representando um avanço na justiça social.

Analisou-se a distribuição dos recursos, as competências e atuação dos entes federativos frente o direito à educação, onde restou claro que a Constituição fixa metas e programas que serão executados, de forma a concretizar os direitos fundamentais sociais, devendo ser concretizado por todos os poderes, vez que se trata de mandamentos constitucionais.

Muitas vezes os direitos fundamentais sociais não são concretizados, pois esbarram na insuficiência de recursos, entretanto, a escassez de recursos financeiros não pode ser base para não concretização de uma política pública relacionada a estes direitos, pois mesmo faltando capacidade contributiva os Estados têm, em geral, capacidade de crédito bastante variável, tendo a possibilidade de aumento da receita, podendo a autoridade pública em curto espaço de tempo incrementar suas receitas.

Ademais, é necessária a comprovação por parte do Poder Público da carência de recursos financeiros, não podendo dessa forma a reserva do possível ser cláusula absoluta para o descumprimento dos direitos fundamentais sociais, não podendo ser colocada como limite para concretização de direitos.

O direito à educação é inerente à pessoa humana, e seu exercício deve ser realizado, estando ainda ligada a concretização da democracia, visto que possuem instrumentos essenciais para realização da igualdade e promoção dos direitos humanos.

Entretanto, deve-se ressaltar que a realidade brasileira, um país dito democrático, tem problemas educacionais que batem de frente com a democracia, e vivem os cidadãos em um país que possui uma Carta Constitucional Democrática, porém, essa democracia não abrange a todos de forma igualitária.

Conclui-se dessa maneira que não há que se falar em impedimentos à concretização dos direitos sociais fundamentais por esbarrar na insuficiência de recursos, pois são pilares do Estado Democrático de Direito, devendo ser concretizados, até mesmo, pois trata de direitos essenciais a vida digna.

REFERÊNCIAS

Ação Brasil Carinhoso. Disponível em: <
<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso>>. Acesso em 20/02/2015

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales.** Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976.** 2. ed., Coimbra: Almedina, 2001.

ASSIS, Victor Hugo Siqueira. O Controle Judicial das Políticas Públicas: A Problemática da Efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista Espaço Jurídico do Programa da Unoesc de Chapecó**, Joaçaba, v. 13, n.2, p. 283-296, jul./dez. 2012.

BARATIERI, Noel Antônio. **Serviço público na constituição federal.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição constitucional: entre constitucionalismo e democracia.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição.** 3. ed. ver. e atual, São Paulo: Saraiva, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 6. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASILIO, Dione Ribeiro. **Direito à educação: um direito essencial ao exercício da cidadania. Sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da Constituição Federal**. São Paulo, Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

BOTH, Laura Jane Ribeiro Garbini. **A polícia no cotidiano escolar: um estudo a partir da Patrulha Escolar do Paran**. Curitiba, 2012. 220-207 f. Tese (doutorado) – Pontfícia Universidade Católica do Paraná.

BRANDÃO, Paulo de Tarso. Falta de recursos do estado, direitos fundamentais e escolhas democráticas. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. (Orgs.). **Estudos Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL, Francisca Narjana de Almeida. **O princípio da proibição do retrocesso social como efetividade da segurança jurídica**. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/28412>>, acessado em: 18 mar 2012.

BRASIL. Consituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 639.337/SP. Ministério Público da Infância e da Juventude de São Paulo e Município de São Paulo. Relator: Ministro: Celso de Mello. 23. Ago. 2011. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4063691>>
. Acesso em: 03 jul 2014.

BRASIL. **Constituição da Política do Imperio do Brazil.** Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em:
08 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em:
08 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em:
11 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em:
11 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 ago. 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. 1. ed. [S.l.]: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5.ed. Lisboa: Almedina, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Direito Constitucional como Ciência de Direção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (Contributo para a reabilitação da força normativa da “constituição social”)**. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 22, fev. 2008. Disponível em: < http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao022/Jose_Canotilho.htm > Acesso em: 10 jan. 2015.

CAPLAN, Luciana. Direitos sociais da constituição cidadã e as armadilhas ideológicas que levam à sua inafetividade: uma leitura a partir da teoria crítica. In: MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio de; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Cords.). **Direitos sociais na constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois**. São Paulo: LTr, 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Dilemas para o Financiamento da Educação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. (Orgs.). **O Sistema Nacional de Educação: Diversos Olhares 80 Anos Após o Manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 182-200.

CICCO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2008.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COELHO, Luciana Zacharias Gomes Ferreira. A Construção da Dignidade Humana por Meio da Educação e do Trabalho. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, n. 20, p. 163-175, out./dez. 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional. *Jus navegandi*, Teresina, ano 9, n. 797, 8 set. 2005. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>> Acesso em: 10 jan. 2015.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Processo Constitucional e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Coord.). **Hermenêutica e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 5. ed., ver. e atual, Salvador: Juspodivm, 2011.

CUNHA, Maria Neusa Fernandes da. **A dignidade da pessoa humana e a efetivação da justiça**. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande do Sul, XV, n. 103, p. 27, ago. 2012.

CUNHA, Paulo Ferreira. Conceito(S) & Preconceito(S) Bases Sócio-Antropológicas para a Educação para os Direitos Humanos. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, ano. 8, n. 27, p. 15-41, abr./jun. 2014.

DALLARI JÚNIOR, Hércio de Abreu. **Teoria Geral do Estado Contemporâneo**. 2. ed., São Paulo: Rideel, 2008.

Declaração Universal dos Direitos do Homem. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>>. Acesso em : 01 de junho de 2014.

Deliberação 02/2005 do Conselho de Educação do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/deliberacao_02_05cee.pdf> . Acesso em: 15 fev. 2015.

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

Dicionário da língua portuguesa. Disponível em <[HTTP://www.dicionarioaurelio.com/Educacao.html](http://www.dicionarioaurelio.com/Educacao.html)>. Acesso em: 02 de julho 2014.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas**. São Paulo: RT, 2001.

FUNES, Gilmara Pesqueno Mohr. Direito fundamental à educação: conceitos e evolução legislativa. Disponível em <[Http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2010/2142](http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2010/2142)>. Acesso em : 01 de junho de 2014.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**. Barueri: Manole, 2003.

GARCIA, Maria. **Limites da ciência: A dignidade da pessoa humana: A ética da responsabilidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GARCIA, Ronaldo C. **Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa**. Brasília: IPEA, 1997.

GEMIGNANI, Daniel; GEMIGNANI, Tereza Aparecida Asta. A eficácia dos direitos fundamentais nas relações de trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 9ª Região**, Curitiba, a. 35, n. 64, p. 23, jan/jun. 2010.

GRAU, Eros Roberto. Realismo e Utopia Constitucional. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (coord.). **Direito Constitucional Contemporâneo**. Estudos em Homenagem ao Professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

HARTMANN, Michelle Chalbaud Biscaia. Ativismo Judicial e Concretização de Prestações Sociais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 9, n. 9, p. 153-169, jan./jun. 2011.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*. Políticas Públicas e Educação, n. 55, 2001. P, 31. Apud. MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. Periódico científico editado pela Anpae. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>>. Acesso em 19/02/2014.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4. ed., rev. e atual, Belo Horizonte: Delrey, 2003.

INÁCIO, Ana Elise Cardoso. Democracia e Educação: Parâmetros para a Compreensão da Crise Educacional no Ensino Superior Brasileiro. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 4, s/n, 2008.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006.

MALISKA, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel (Cords.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MALISKA, Marcos Augusto. **O Princípio da Proporcionalidade e os Direitos Fundamentais Prestacionais**.

MARTA, Tais Nader; ABUJAMRA, Ana Carolina Peduti. Regime de Proteção dos Direitos Fundamentais Sociais: Cláusula Pétrea ou Limite Material Implícito. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 7, n. 7, p. 154-173, jan./jun. 2010.

MARTINS, Flademir Jerônimo Belinati. **Dignidade da pessoa humana: Princípio constitucional fundamental**. Curitiba: Juruá, 2008.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. Periódico científico editado pela Anpae. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>>. Acesso em 19/02/2014.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O Direito Fundamental à Moradia e a Existência Efetiva da Reserva do Possível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, jul./dez., 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. Direitos Sociais: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais Enquanto Direitos Fundamentais. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, n. 11, p. 203-2013, abr./jun. 2010.

OLIVEIRA, Adão Francisco. **Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática**. Disponível em: <<http://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2012/01/texto-4-pol%C3%8Dticas-p%C3%9Ablicas-educacionais.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

PARRO, Vítor Henrique. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação**. 2008.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. A tutela das relações de trabalho em sentido amplo por meio de hermenêutica constitucional concretizadora dos direitos trabalhistas fundamentais individuais. In: MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio de; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Cords.). **Direitos sociais na constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois**. São Paulo: LTr, 2008.

PETEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Millennium., 2005.

PIAGET, Jean. **Para onde vai a educação?**. Trad. Ivette Braga. Rio de Janeiro: José Olympio Editor, 1973.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

POLITI, Fabrizio. Os Direitos Sociais. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, n. 20, p. 37-65, jul./set. 2012.

POLITI, Fabrizio. Os Direitos Sociais. **Revista Direitos Fundamentais e Justiça do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS**, n. 20, p. 37-65, jul./set. 2012.

Programa Caminho da Escola. Disponível em: <
www.fn.de.gov.br/programas/caminho-da-escola/caminho-da-escola-apresentacao+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 20/02/2015.

Programa Mais Educação. Disponível em:
 <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16690&Itemid=1115>.
 Acesso em 20/02/2015.

Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Disponível em: <
www.fn.de.gov.br/index.php/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 20/02/2015

Projovem Campo – Saberes da Terra. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?id=12306&option=com_content >. Acesso em 20/02/2015

Projovem Urbano. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17462&Itemid=817>.
 Acesso em 20/02/2015

RABEHORST, Eduardo Ramalho. **Dignidade humana e moralidade democrática**. Brasília: Jurídica, 2001. p. 14-16.

Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=769#legislacao>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

ROSSEAU, Jean Jacques. **Emílio ou da educação**. trad. De Sérgio Milliet. 3. ed. Rio de Janeiro: DIFEL. 1979.

SANTOS, Magda. **A Abordagem das Políticas Públicas Educacionais para além da Relação Estado e Sociedade**. Anais do IX Seminário de Pesquisa em Educação na Região Sul. IX ANPED SUL 2012. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2012/Estado_e_Politica_Educacional/Trabalho/01_29_27_2046-6519-1-PB.pdf>. Acesso em 19/02/2014

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. ver. e atual. e. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002. p. 68.

SIFUENTES, Mônica. **Direito Fundamental à Educação**. A aplicabilidade dos dispositivos constitucionais. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

SILVA, Beatriz Ferreira Corrêa da. **Os direitos sociais como cláusulas pétreas na constituição da república de 1988**. Curitiba: J.M., 2011.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**. Curitiba, n° 212, p. 94. abril/jun. 1998

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed., rev. e atual, São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Luis de Pinho Pedreira da. A irreversibilidade dos direitos sociais. In: MONTESSO, Cláudio José; FREITAS, Marco Antônio de; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges. (Cords.). **Direitos sociais na constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois**. São Paulo: LTr, 2008.

SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson R. **A Avaliação de Programa Público: reflexões sobre a experiência brasileira**. Relatório técnico. Cooperação BID-IPEA. Brasília: IPEA, 2002.

SOUSA NETO, Marcelo de. **Políticas Públicas em educação: Reflexões Histórico-Sociais**. Disponível em: <
http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.3/GT3_8_2002.> Acesso em 13/01/2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**. 7 ed., rev. e atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

TEDESCO, Juan Carlos. **Sociologia da Educação**. 4. ed. São Paulo: Autores associados, 1995.

VOLPE, Karina Rocha Martins. A Judicialização dos Direitos Sociais Estudos de caso na ótica do Mínimo Existencial. **Revista Espaço Jurídico do Programa da Unoesc de Chapecó**, Joaçaba, v. 13, n.1, p. 119-138, jan./jun. 2012.

WESTPHAL, Fernanda Prince Sotero. Direitos Humanos na Educação, um Pilar para o Exercício da Cidadania e a Concretização da Dignidade da Pessoa Humana. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia da Unibrasil**, Curitiba, v. 5, s/n, 2009.