

MARIA TEREZA UILLE GOMES

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À
EDUCAÇÃO**

CURITIBA
2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARIA TEREZA UILLE GOMES

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À
EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
– Graduação do Centro de Teologia e
Ciências Humanas, da Pontifícia Universidade
Católica do Paraná para a obtenção do Título
de Mestre em Educação, sob a orientação da
Profª. Drª. Maria Lourdes Gisi.

CURITIBA
2006

Ao meu pai Syrio Uille:
Agradeço pelas lições de caráter, força, fé e honestidade. Educar é transmitir conhecimento e na educação dos filhos é que se revelam as virtudes dos pais.

À minha mãe e à minha avó - Professoras Maria do Carmo Galvão Uille e Maria Galvão:
Obrigada pelo ensinamento do valor ético da educação e da sua importância na formação integral do ser e na transformação do desenvolvimento humano. Pela educação se rompem as barreiras que impedem a redução da desigualdade social.

Às minhas filhas Stephanie, Patrícia e Samara e aos amigos(as) e irmãos de luta ideológica, que homenageio na pessoa da Promotora de Justiça Danuza Nadal, ex-assessora de gabinete, pelo incentivo e lealdade:
“A grande tarefa da nossa geração e das seguintes é a mudança do sistema de valores que está por trás da economia global, de modo que passe a respeitar os valores da dignidade da pessoa humana e atenda as exigências da sustentabilidade ecológica”¹.

¹ Capra, Fritjov. *As conexões ocultas – ciência para uma vida sustentável*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002.

AGRADECIMENTOS

À Professora e Orientadora Doutora Maria Lourdes Gisi e aos meus eminentes Professores do Programa de Mestrado em Educação, incentivadores, guias e mestres um especial agradecimento, pois:

“O Magistério é a única profissão que ultrapassa a existência de quem a desenvolve, pois transcende, no futuro de seus alunos, a sua própria dimensão”²

Ao incansável semeador de utopias e grande baluarte da Educação, Senador e ex-Ministro da Educação Cristóvão Buarque - Doutor em Economia pela Sorbonne - que acredita na transformação do País através da Educação, a minha profunda admiração e gratidão pelos ricos ensinamentos e pelas conquistas em favor da Educação no País.

Ao Ministério Público do Estado do Paraná, instituição que me permitiu conhecer de perto a realidade social e desenvolver o espírito crítico para clamar pela Paz e pela Igualdade Social, tendo como viés a luta pela Educação de Qualidade para Todos.

² Justen, Chloris Casagrande. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e a instituição escolar*. Curitiba: Secretaria de Estado da Educação, 1993.

“O que sabemos é uma gota.
O que ignoramos é um oceano”

Isaac Newton

MARIA TEREZA UILLE GOMES

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À
EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós – Graduação do Centro de Teologia e Ciências Humanas, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná para a obtenção do Título de Mestre em Educação.

COMISSÃO EXAMINADORA

Presidente

Professora Dr^a. Maria Lourdes Gisi

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Convidado Externo

Professor Dr. Cristovam Buarque

Universidade de Brasília

Convidado Interno

Professora Dr^a. Ana Maria Eyng

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Convidado Interno

Professor Dr. Lindomar Wessler Boneti

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

RESUMO

As concepções que deram origem ao estudo ora apresentado partem do pressuposto que entende a Educação de Qualidade e para Todos como alicerce para uma realidade social fundamentada na Paz e na Igualdade Social. É justamente nesse cenário que discute-se, aqui, a função das políticas públicas como mediadoras da efetividade do Direito Humano à Educação. Tomando por base tais premissas, buscou-se, com o desenvolvimento dessa dissertação: associar educação e direitos humanos como elo imprescindível em busca do princípio da dignidade da pessoa humana e da paz social; realçar a importância da educação como forma de reduzir a desigualdade social, a pobreza e a exclusão social; apontar a influência da globalização neoliberal no papel do Estado e sinalizar com políticas de inclusão social através da educação; destacar a importância da educação como forma de efetivar os direitos humanos consagrados nos Tratados e Acordos Internacionais; analisar a influência de organismos internacionais governamentais e não governamentais na formulação da política educacional; avaliar a institucionalização dos direitos humanos na Constituição Federal de 1988; discorrer sobre os princípios fundamentais, os direitos fundamentais sociais (dentre eles o direito fundamental social à educação), os princípios que regem a educação, o orçamento público e a administração pública, com ênfase no princípio constitucional da eficiência administrativa em busca da qualidade do serviço público; apontar de que forma o direito à Educação de Qualidade e para Todos vem sendo assumido como responsabilidade do Poder Público; o que tem sido feito para que ele seja garantido e ofertado à sociedade de modo a cumprir o princípio da universalidade dos direitos humanos, considerando-os na perspectiva de construção de uma sociedade baseada na promoção da igualdade de oportunidades e da equidade, no respeito à diversidade, na consolidação de uma cultura democrática e na justiça social. A partir dos resultados encontrados ao longo da revisão da literatura realizada, foi possível considerar: que para o cumprimento do princípio constitucional da eficiência administrativa, é necessário discutir, aprovar e implementar, em todos os níveis, um Sistema Nacional de Avaliação Institucional na Educação Básica, que contemple todas as instituições da educação básica do Brasil, públicas e privadas, com a finalidade de avaliar a qualidade do ensino e a acessibilidade. E assim, garantir a efetividade do direito humano universal à educação. No que tange aos procedimentos de pesquisa destaca-se que a metodologia empregada consistiu em pesquisa documental e bibliográfica. Os dados bibliográficos foram coletados a partir da seleção de renomados autores, como Cristovam Buarque, Fábio Konder Comparato, Dalmo de Abreu Dallari, Boaventura Souza Santos e Demerval Saviani, dentre outros.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Igualdade. Políticas Públicas, Políticas Educacionais, Educação de Qualidade e Avaliação Institucional.

ABSTRACT

The conceptions that had given origin to the presented study however leave of the estimated one that it understands the Education of Quality and for All as foundation for a social reality based on the Peace and the Social Equality. It is exactly in this scene that is argued, here, the function of the public politics as mediating of the effectiveness of the Human Right to the Education. Taking for base such premises, one searched, with the development of this dissertation: to associate human education and rights as essential link in search of the principle of the dignity of the person human being and the social peace; to enhance the importance of the education as form to reduce the social inequality, the poverty and the social exclusion; to point the influence of the neoliberal globalization in the paper of the State and to signal with politics of social inclusion through the education; to detach the importance of the education as form to accomplish the consecrated human rights in Treat and the International Agreements; to analyze the influence of governmental and not governmental international organisms in the formularization of the educational politics; to evaluate the institutionalization of the human rights in the Federal Constitution of 1988; to discourse on the basic principles, the social basic rights (amongst them the social right basic to the education), the principles that conduct the education, the public budget and the public administration, with emphasis in the constitutional principle of the administrative efficiency in search of the quality of the public service; to point of that it forms the right to the Education of Quality and for All comes being assumed as responsibility of the Public Power; what he has been made so that it is guaranteed and offered to the society in order to fulfill the principle of the universality of the human rights, considering them in the perspective of construction of a society based on the promotion of the equality of chances and the fairness, in the respect to the diversity, the consolidation of a democratic culture and in social justice. From the joined results to the long one of the revision of carried through literature, it was possible to consider: that for the fulfilment of the constitutional principle of the administrative efficiency, it is necessary to argue, to approve and to implement, in all the levels, a National System of Institucional Evaluation in the Basic Education, that contemplates all the private institutions of the basic education of Brazil, public and, with the purpose to evaluate the quality of education and the accessibility. E thus, to guarantee the effectiveness of the universal human right to the education. In that it refers to to the research procedures is distinguished that the employed methodology consisted of bibliographical documentary research and. The bibliographical data had been collected from the election of famous authors, as Cristovam Buarque, Fábio Konder Comparato, Dalmo de Abreu Dallari, Boaventura Souza Santos and Demerval Saviani, amongst others.

Keywords: Human Rights. Equality. Public politics, Educational Politics, Education of Quality and Institucional Evaluation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Eixos programáticos da Estratégia de Inclusão Social	64
Quadro 2: Marcos importantes na evolução dos direitos humanos	87
Quadro 3 : Evolução da Política de Empréstimos do BIRD	109
Quadro 4: Necessidades, bens e instituições	197
Quadro 5: Comparativo com a Visão Ampliada (Jomtien)	238
Quadro 6: Tópicos Principais – as Seis Metas: Situação Atual do Mundo	240
Quadro 7: Principais Tratados e Princípios Constitucionais que tornam Obrigatória a Educação para Todos sob o Imperativo da Qualidade	297
Quadro 8: Principais Normas Infraconstitucionais que tornam Obrigatória a Educação para Todos sob o Imperativo da Qualidade	298

LISTA DE SIGLAS

ACE - Análise das Condições de Ensino
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACO - Avaliação das Condições de Oferta
AG – Assembléia Geral
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento;
AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica
AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos;
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CCI - Centro de Comércio Internacional
CCPCJ - Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Penal
CDH – Comissão de Direitos Humanos
CDS – Comissão de Desenvolvimento Sustentável
CEA - Comissão Especial de Avaliação
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CES - Câmara de Educação Básica e pela Câmara de Educação Superior
CESE - Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos.
CIJ – Corte Internacional de Justiça
CND – Comissão de Narcóticos
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNUCED - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
CONIC - Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil
CPD – Comissão de População e Desenvolvimento
CS – Conselho de Segurança
CsocD – Comissão para o Desenvolvimento Social
CSW – Comissão sobre a Situação da Mulher
CTBTO – Comissão Preparatória para Proibição Total de Testes Nucleares
DAD – Departamento para os Assuntos de Desarmamento
DAP – Departamento de Assuntos Políticos
DESA – Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais
DGACM – Departamento da Assembléia Geral e Gestão de Conferências
DPKO – Departamento das Operações de Manutenção da Paz
ECA – Comissão Econômica para a África
ECE – Comissão Econômica para a Europa
ECOSOC – Conselho Econômico e Social
EMPRETEC - Programa de Desenvolvimento de Empreendedores
ENC - Exame Nacional de Cursos
ESCAP – Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico
ESCWA – Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

Valorização do Magistério

GAE - Gestão Autônoma nas Escolas

GERES - Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior

ICAO – Organização da Aviação Civil Internacional

ICESP – Instituto Científico de Ensino Superior e Pesquisa

ICSID – Centro Internacional para a Solução de Disputas sobre Investimentos

ICTR – Tribunal Criminal Internacional para Ruanda

ICTY – Tribunal Criminal Internacional para a ex-Iugoslávia

IDE - Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos

IFC – Corporação Financeira Internacional

ILANUD – Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente

ILES/ULBRA – Instituto Luterano de Ensino Superior/Universidade Luterana do Brasil

IMO – Organização Marítima Internacional

INSTRAW – Instituto de Pesquisa e Treinamento para Promoção da Mulher

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MEC – Ministério de Educação e Cultura

MIGA – Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais

OACI - Organização da Aviação Civil Internacional

OCHA – Agência para a Coordenação de Assuntos Humanitários

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OEA – Organização dos Estados Americanos

OHRLS – Escritório dos Países Menos Desenvolvidos, Países em Desenvolvimento Cercados de Terras e Pequenos Estados-Ilha em Desenvolvimento

OIOS – Escritório de Investigações de Assuntos Internos

OIP – Escritório do Programa Petróleo por Comida no Iraque

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMI - Organização Marítima Internacional

OMM – Organização Meteorológica Mundial

OMPI – Organização Mundial de Propriedade Intelectual

OMS – Organização Mundial da Saúde

OMT – Organização Mundial do Turismo

ONG – Organização Não Governamental

ONGAT - Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUDI - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

OPAQ – Organização para Proibição de Armas Químicas

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

PARU – Programa de Avaliação da Reforma Universitária

PMA – Programa Mundial de Alimentação

PNAFE - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros

PNASS - Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde

PNE – Plano Nacional de Educação

PNEDH - Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA - Plano Plurianual
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDH – Secretaria do Estado de Direitos Humanos
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
UCB - Universidade Católica de Brasília
UIT – União Internacional de Telecomunicações
UNAIDS – Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o HIV/Aids
UNAMA – Universidade da Amazônia
UNCC – Comissão de Compensação das Nações Unidas
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNDPI - Departamento de Informações Públicas das Nações Unidas
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas
UN-Habitat – Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
UNIC – Centro de Informação das Nações Unidas
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNICRI – Instituto Interregional de Criminologia das Nações Unidas
UNIDIR – Instituto para Pesquisa do Desarmamento das Nações Unidas
UNIDO – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UNITAR – Programa das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa
UNMOVIC – Comissão de Monitoramento, Verificação e Inspeção
UNODC – Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes
UNOG – Escritório das Nações Unidas em Genebra
UNOPS – Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos
UNOV – Escritório das Nações Unidas em Viena
UNRISD - *United Nations Institute for Disarmament Research*
UNRISD - Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social
UNRWA - Agência das Nações Unidas para Ajuda aos Refugiados Palestinos
UNSSC - Escola Superior de Quadros das Nações Unidas
UNTSO - Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas
UNU – Universidade das Nações Unidas
UNV – Programa Voluntários das Nações Unidas
UPU – União Postal Universal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I - EDUCAÇÃO E DIREITOS HUMANOS: UMA ASSOCIAÇÃO IMPRESCINDÍVEL À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À PAZ SOCIAL.....	27
1.1 Educação X Violação dos Direitos Humanos – Desigualdade, Pobreza e Exclusão Social.....	35
1.1.1 A origem da desigualdade social	36
1.1.2 A deficiência do sistema educacional favorece a desigualdade social	38
1.1.3. Desigualdade social.....	41
1.1.4. Pobreza.....	42
1.1.5. Exclusão social: a globalização neoliberal contribui para a crise de efetividade dos direitos humanos.....	43
1.1.6. Educação e política de redistribuição de renda para combater a desigualdade, a pobreza e a exclusão social.....	49
1.1.6. A exclusão do sistema escolar e os reflexos sociais	55
1.1.7. Revolução pela educação: eixos – educação para todos, de qualidade e com valores.....	56
1.1.8 Educação e programas de inclusão social: redução da violência e da evasão escolar	60
1.1.9 O movimento internacional pela efetivação dos direitos humanos	65
CAPÍTULO II - OS DIREITOS HUMANOS NA ORDEM INTERNACIONAL	68
2.1 O Surgimento dos Direitos Humanos na Ordem Internacional. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana	74
2.2 Fatores que Dificultam a Efetivação dos Direitos Humanos.....	88
2.3 Direitos Humanos e as Organizações Internacionais do Sistema das Nações Unidas: Influência na Política Educacional	91
2.3.1. Organização das Nações Unidas – ONU.....	94
2.3.2 O sistema das Nações Unidas e os organismos especializados ligados à ONU	95
2.3.2.1 PNUD.....	96
2.3.2.2 UNICEF.....	100
2.3.2.3 UNESCO.....	101
2.3.2.4. BIRD	105
2.3.2.5. FMI e OMC	113
2.4 Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional (ONGAT) e Nacional (ONGs)	114
2.5 Consenso de Washington e os Reflexos para os Países da América Latina	120
CAPÍTULO 3 - OS DIREITOS HUMANOS INSTITUCIONALIZADOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA	129
3.1 Direitos Individuais e Coletivos.....	153

3.2	Direitos Sociais ou Direitos Fundamentais Sociais (o Direito Fundamental Social à Educação ou Direito Humano à Educação)	158
CAPÍTULO 4 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....		
4.1	A Constituição Federal e os Princípios que Regem o Orçamento Público	173
4.2	O Sistema Orçamentário e a Influência na Busca de Recursos para a Educação de Qualidade para Todos	178
4.2	Avaliação de Resultados da Ação Governamental para Aferir a Eficiência, Eficácia e Efetividade.....	185
CAPÍTULO 5 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ESTADO e O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA		
5.1	Formas de Estado de Direito	201
5.2	Os Princípios Constitucionais que regem a Administração Pública: o Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa	206
5.3	A Necessidade de Aproximação do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e das Políticas Públicas	215
CAPÍTULO 6 - POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS.....		
6.1	O Cenário da Educação e o Grave Problema a ser Enfrentado: a Qualidade do Ensino	237
6.2	Relatório de Monitoramento Global 2005 - Metas na Educação para Educação de Qualidade para Todos - UNESCO.....	239
6.3	Principais Marcos Legais que Regem a Política Educacional no Brasil	248
6.4	O Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos	253
6.5	A Avaliação como Exigência Constitucional da LDB e do Plano Nacional de Educação para Melhorar a Qualidade da Educação Básica e Superior	260
6.5.1	Avaliação de serviços e programas sociais	264
6.5.2	A importância histórica do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) para aferir a melhoria da qualidade do ensino superior	276
6.5.3	A importância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB - para a melhoria da qualidade da educação básica	288
6.5.4	A necessidade de aperfeiçoamento do SAEB tendo como referência o SINAES com vistas à melhoria da qualidade da educação básica.....	290
CONSIDERAÇÕES FINAIS: subsídios para uma proposta de efetividade do direito humano à educação e caminhos para a sua implementação.....		
BIBLIOGRAFIA		339
ANEXOS		350
ANEXO 1 – LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004.....		351

INTRODUÇÃO

Pretendo, neste trabalho de pesquisa científica - e a partir das influências familiares e dos anos de experiência profissional, em que muito aprendi no Ministério Público com Colegas e Amigos de Instituição, no contato com inúmeras pessoas das mais variadas formações e no convívio com a realidade social - cumprir um dever, enquanto operadora do Direito.

O dever de tentar contribuir para um desafio que foi lançado por minha avó no poema “Súplica” – adiante transcrito - e pesquisar os caminhos possíveis para dar efetividade ao direito humano universal à educação de qualidade para todos e, desta forma, mitigar o quadro de desigualdade social, pobreza e exclusão social.

O objeto de estudo parte da premissa de que a educação é um fator de efetivação dos direitos humanos consagrados nos Tratados e Acordos Internacionais e recepcionados pela Constituição Federal Brasileira.

O que se propõe a investigar são meios de se criar mecanismos legais que visem instituir a obrigatoriedade da avaliação institucional na Educação Básica, como forma de aferir a qualidade do ensino e dar efetividade ao princípio constitucional da eficiência e, desta forma, garantir a educação de qualidade para todos como política nuclear de inclusão social.

Eis que a nova ordem econômica deve ter uma face mais humana e se preocupar com as pessoas e com as políticas de inclusão social como forma de promover o desenvolvimento humano, a equidade e a redução das desigualdades sociais e, assim, permitir o exercício pleno da cidadania.

O desafio da pesquisa a ser descortinado nos próximos capítulos está diretamente ligado à busca de um mundo globalizado, que priorize a valorização do ser humano e não da economia como a maior fonte de desenvolvimento humano e social, em cujo contexto o papel da educação e da formação do ser humano seja prioritário.

A dimensão dos problemas que a sociedade brasileira enfrenta no momento exigiria que os responsáveis pelo governo no país vestissem escafandros e mergulhassem profundamente em busca de soluções. Se assim o fizessem, porém, não seriam mais vistos na superfície, além de terem de enfrentar todos os mistérios e perigos que povoam as águas frias. Tudo os leva, portanto, a velejar na superfície, com velas coloridas içadas e ao sabor dos

ventos... (TEIXEIRA; SALOMÃO; MATTOSO; SANTANA, 2003, p.1/2).

Com a intenção de mergulhar na busca da importância central da educação como forma de efetivação dos direitos humanos, busquei o *insight* inicial na família, através dos ensinamentos que hauri de meus ancestrais, pais, irmão e, de forma especial, da minha avó materna, Maria Galvão, educadora, com quem tive o privilégio de conviver diuturnamente desde que nasci e por vinte e dois anos, até a sua despedida em 1.987.

Coincidentemente, no ano de 1.987, dois meses após sua partida, ingressei por concurso público no Ministério Público do Estado do Paraná. Ao assumir o cargo de Promotora de Justiça, assumi também o compromisso público de fiscalizar a lei e promover a Justiça Social em busca da construção de uma vida mais justa e igualitária para todos por meio do combate às injustiças, à violência e à corrupção que assola o País.

Durante o transcurso deste trabalho de pesquisa e em busca de um conceito que expressasse o valor da educação, resgatei dezenas de manuscritos deixados por minha avó, amarelados pela ação do tempo. Ao relê-los, me surpreendi com a atualidade dos pensamentos de uma senhora nascida no Século XIX, que dedicou sua vida à religião, ao magistério, à família e aos pobres, e cujos pensamentos são absolutamente atuais no Século XXI.

Selecionei três poemas, de autoria de minha avó Maria Galvão, e passo a transcrevê-los em homenagem aos que exercem o Magistério, por ser impossível, de outra forma, transmitir a essência do sentimento da autora (do século XIX para o século XXI):

I. O VALOR DA EDUCAÇÃO

Maria Galvão

Educar é inclinar-se sobre uma alma imortal, adivinhar cada instinto para lhe dar nobreza, auscultar cada sensação para imprimir fortaleza.

Educar, do latim *educere*, é quase criar, tirar do nada, despertar do sono e da letargia as faculdades adormecidas; é dar vida, o movimento e a ação a uma existência imperfeita.

Educar uma criança é enobrecer-lhe a alma, os sentimentos, os pensamentos e o caráter; é como tomar um objeto que está na escuridão e colocá-lo numa região elevada, onde possa irradiar o brilho de sua realeza.

Educar uma criança, é tomar sua alma indecisa e indistinta, quase vizinha do nada e guiá-la por ascensões sucessivas, às regiões luminosas da verdade, ao infinito, à Deus! Pois no alto, é que trapeja a bandeira, no alto é que domina a cruz, no alto é que uma alma é diamante!

A educação é a arte de cultivar, fortificar e polir todas as faculdades físicas, intelectuais, morais e religiosas que constituem na criança a natureza e a **dignidade humana**; dar a estas faculdades uma perfeita **integridade**; eleva-las à plenitude de sua **força e da sua ação**. E, deste modo, formar o homem, **prepará-lo para servir a pátria** nos diversos cargos sociais, que seja chamado a desempenhar através da **jornada da vida**; e assim, **enobrecendo** a vida presente, ocupar o lugar que lhe está reservado na **eternidade**.

Eis a obra e o fim da educação”.

II. VANTAGENS DA INSTRUÇÃO

Maria Galvão

A instrução tem por fim formar ou civilizar os indivíduos, dando-lhes o conhecimento das instituições de seu país e as regras pelas quais devem pautar seu viver social desde seus verdes anos.

Vantagens da instrução são as qualidades que formam o bom cidadão compenetrado de amor à pátria, dedicação à família e o prestígio de seus concidadãos.

A instrução se relaciona ao Estado, ao Direito e a Lei.

Portanto trata da pátria, da independência, da soberania nacional, do Governo e suas formas diversas dos deveres e direitos de cada um, da cooperação mútua da tolerância da política, etc. Instruir é cultivar o intelecto desenvolvendo nele conhecimentos indispensáveis na vida.

III. AI! SE O MUNDO FOSSE MEU

Maria Galvão

Se o mundo estivesse
em minhas mãos ...
Eu transformaria
As geleiras brancas
em trigais doirados,
para que ninguém mais sofresse fome.
Despertaria em cada coração aquela fibra oculta
do amor de Mãe ...
para que nenhuma criança
mais chorasse a tristeza
da orfandade.
Faria das mais áridas
estepes
verdes cafezais ...
para que esse ouro verde
se derramasse pelo universo inteiro,
sufocando as carências
da pobreza.
Para a nudez que putrifica os bacanais sombrios
dos nossos tempos ...
eu traria das jovens pagãs
do tempo das vestais ...
o exemplo da vergonha
e do pudor

que agora não se vê mais
 o sinete da lealdade
 da honra e do dever
 do caráter e da Fé
 imprimiria em cada face humana ...
 e a paz
 o amor
 a compreensão
 faria pulsar nos corações e com eles ...
 formaria um poema
 em cada lar.
 Se o mundo estivesse em
 minhas mãos,
 eu ensinaria
 o homem a se prostrar
 diante de Deus
 e dobraria
 quebrando em mil pedaços
 o orgulho dos ateus.
 Ai! se o mundo fosse meu,
 e se eu pudesse reter
 em minhas mãos
 um pedacinho só
 do meu Brasil,
 eu de joelho cairia
 para súplice pedir
 à consciência dos homens
 que representam
 a nata
 a soberania
 o valor dum povo inteiro
 para que retivessem
 o enxurro da libertinagem
 pútrida que enxovalha
 os costumes da Família
 impondo leis
 à minoria rastejante
 Leis que coadunem
 com o caráter
 do povo brasileiro.
 Leis que transformem
 O líbero-erotismo
 que campeia
 nas revistas
 liberadas
 nos filmes canções -
 em páginas limpas
 revestidas pelo
 mais lindo idioma
 - o idioma do Brasil -

No poema “O Valor da Educação” ela expressa, com sentimento, a importância da educação e o seu papel transcendente na formação do ser humano, por meio da arte de cultivar, fortificar e polir, com vistas à *dignidade da pessoa humana*, que é o princípio central que orienta os direitos humanos. Ressalta o ideal de servir à Pátria, o enobrecimento da vida presente e o lugar que está reservado na

eternidade para a obra e o fim da educação.

Ao escrever sobre “As Vantagens da Instrução”, relaciona a instrução com o Estado, o Direito e a Lei e destaca a importância da instrução, através da qual o cidadão poderá conhecer as instituições e a forma de agir do Governo de seu País.

Por fim, ao idealizar e escrever “Ai! Se o mundo fosse meu”, ela revela o sonho de acabar com o abandono e a pobreza, de despertar os valores da lealdade, honra, dever, caráter, paz, amor, compreensão e da fé. Ao tempo em que, também, lança uma súplica, ao reivindicar o resgate do espírito das leis para pedir aos homens que representam a soberania (o poder) a imposição de leis à minoria rastejante que preservem os costumes da Família, o caráter do povo brasileiro e que transformem o idioma do Brasil.

A religiosidade, a pureza e a atualidade com que ela transmite os valores éticos que permeiam a educação uma vez mais nos revelam que o caminho para reduzir a pobreza, a desigualdade e a exclusão social passa, necessariamente, pela defesa intransigente e impostergável do direito à educação com valores humanos e para todos.

O *insight* de partida, com base nas experiências familiares, também me faz agregar o conhecimento haurido através da experiência de minha mãe como administradora escolar, que foi Diretora Geral do Instituto Estadual de Educação de Londrina por vários anos e dotada de muita criatividade e espírito artístico. Do lado paterno, vivenciei as barreiras encontradas por meu pai, agricultor, em razão de ter abandonado os estudos e optado pelo trabalho para contribuir com os negócios e as necessidades da família.

A outra inspiração familiar recebi de meu irmão, Syrio José Uille, que foi serventário da Justiça em Londrina e contribuiu para a responsabilização de autores de atos de violência contra a vida. Dotado de espírito de luta e idealista da Justiça em favor dos excluídos, amava a liberdade, mas, por ironia do destino, aos 24 anos foi vítima da violência no trânsito e teve sua vida ceifada.

A ruptura violenta do ciclo natural da vida com o advento prematuro da morte nos faz refletir sobre a transitoriedade da vida e os valores humanos. Notadamente quando pensamos nos milhares de pessoas que perderam a vida na II Guerra Mundial, cujo fato despertou no espírito coletivo dos homens a busca por um ideal de Paz e de não-violência, como forma de preservação da dignidade da

pessoa humana.

A tragédia marcou de forma indelével a história dos direitos humanos no mundo, pois no século XX, principalmente após a II Guerra Mundial, é que se registrou o reconhecimento e a proteção internacional dos direitos humanos, como forma de garantir a dignidade da pessoa humana.

No século XXI o grande desafio que vivenciamos é o de descobrir como efetivar os direitos humanos. O caminho aponta para a direção da imprescindibilidade da efetivação do direito humano universal à educação de qualidade para todos, tida como instrumento coadjuvante das atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da Paz Social.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10.12.1948, ratificada pelo Brasil, e que consolida uma ética universal fundada no respeito à dignidade da pessoa humana, elegeu a educação como meio de promoção dos Direitos Humanos.

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da **liberdade**, da justiça e da paz do mundo (...)

A Assembléia Geral proclama

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o **ideal** comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforcem, através do ensino e da educação, em promover o respeito a esses direitos e liberdades e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, em assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros quanto entre os povos dos territórios sob a sua jurisdição.

A magnitude da missão universal confiada à educação por todos os Povos e Nações a insere como ícone comum e permanente nas agendas globais da sociedade contemporânea, em face do seu potencial de transformação dos índices de desenvolvimento humano numa sociedade em que a desigualdade, a pobreza e a exclusão social exigem a efetivação da Justiça Social.

As pessoas reivindicam, e com absoluta razão, a abertura de caminhos que permitam garantir a igualdade de oportunidades para todos =*equidade*, a liberdade, a fraternidade, a justiça, enfim, a dignidade da pessoa humana.

Estamos em busca de uma simbologia universal que permita aproximar a sinergia entre todas as Nações, através de um mantra a ser disseminado para todos através da educação e da cultura, que é o da Paz Mundial e o do Amor Fraternal – o Movimento pela Paz. Esta fórmula nunca estará pronta e acabada, mas em constante processo de construção e aperfeiçoamento.

Nesta construção, a pessoa que quiser participar do mantra sonoro e do Movimento pela Paz será chamada a segurar nas mãos das pessoas que participam desta roda, aumentar o elo da rede, o diâmetro do círculo, a vibração positiva e contribuir para ampliar o campo energético ao redor dos Povos, em busca de uma sociedade mais livre e igualitária em que prevaleça a fraternidade e a dignidade da pessoa humana.

A idéia é buscar a somatória de forças para enaltecer a dignidade da pessoa humana e a Paz Social e, em contraposição, reduzir a desigualdade social e a violência; para tanto, exigir a efetivação do direito à educação e de qualidade para todos como sendo um direito humano universal impostergável, em busca do ideal de Paz e Amor Fraternal. A concretização, contudo, depende fundamentalmente da união de esforços dos que querem e dos que podem mudar.

A dignidade da pessoa humana está diretamente ligada à defesa do direito à educação como direito humano universal, pois todos os seres humanos, indistintamente, possuem os mesmos direitos fundamentais sociais, independentemente de gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação.

No período axial da História (Século VIII a II a.C.) é que se tem registro da idéia acerca de uma igualdade essencial entre todos os homens, período este em que coexistiram, sem se comunicar entre si, alguns dos grandes doutrinadores, como Zaratustra na Pérsia³, Buda na Índia⁴, Lao-Tsê e Confúcio na China, Pitágoras na Grécia e o Dêutero-Isaías em Israel.

Foi necessário aguardar até o ano de 1945 no Século XX (final da II Guerra Mundial e lançamento da bomba atômica sobre Hiroshima e Nagasaki) para que uma organização internacional englobando várias Nações Unidas – a ONU - se

³ As idéias de Zaratustra sobre a imortalidade da alma, o julgamento final e a atuação divina sobre o mundo através do Espírito Santo, foram assimiladas pelo judaísmo e, por este intermédio, foram passadas ao cristianismo e ao islamismo.

⁴ Fundado na Índia por volta do Século XV a.C., e inspirado nos ensinamentos de Siddharta Gautama, conhecido como Buda, o budismo é a denominação dada pelos ocidentais ao sistema religioso que visa à realização plena da natureza humana e à criação de uma sociedade perfeita e pacífica.

formasse, e tivesse início a ordem de internacionalização dos direitos humanos.

O trabalho de pesquisa intitulado “Políticas Públicas e a Efetividade do Direito Humano à Educação”, que passa-se a desenvolver nos próximos capítulos, tem um objeto de estudo, seu objetivo, a definição de uma problemática e uma metodologia de pesquisa, a seguir sintetizados.

Objeto de estudo

O objeto de estudo tem como pilar a educação como fator de efetivação dos Direitos Humanos consagrados nos Tratados e Acordos Internacionais e na Constituição Federal Brasileira. Para tanto, propõe-se a investigação de meios para a criação de mecanismos, através da legislação, que visem instituir a obrigatoriedade da avaliação na Educação Básica como forma de aferir a qualidade do ensino e dar efetividade ao princípio constitucional da eficiência.

Objetivo Geral

Tendo como fio condutor a premissa que entende a educação como direito, o objetivo geral do estudo foi o de investigar de que forma as políticas públicas, ao agirem em prol de sua efetivação, podem fazer com que o processo educativo se converta em um instrumento que promova, de fato, a redução das desigualdades, da pobreza e da exclusão social. Como suporte à esta idéia, propõe-se, aqui, que a disseminação e a universalização da educação escolar de qualidade e para todos como um direito humano sejam entendidas como pressupostos de uma cidadania universal e parte daquilo que, um dia, Kant considerou como uma das condições "da paz perpétua": o caráter verdadeiramente democrático do Direito assegurado pelos Estados que garantem a igualdade de oportunidades para todos, indistintamente. O zelo do Direito no cumprimento deste pressuposto, bem como os mecanismos legais para garanti-lo são, também, discutidos, tendo em vista o aprimoramento das idéias que são aqui expostas com o intuito de melhor conhecer seus fundamentos e seu alcance.

Em síntese, o objetivo é o de investigar, com base na política pública e na legislação vigente, os mecanismos hábeis para aferir a qualidade do ensino para todos e dar efetividade ao princípio constitucional da eficiência que impõe à Administração Pública a prestação de serviço educacional de qualidade. E como via de conseqüência buscar reduzir a desigualdade social e garantir o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana em busca da Paz Social.

Objetivos Específicos

Para que a análise a que se propôs o estudo pudesse ser realizada com a eficácia pretendida, elegeram-se como objetivos específicos:

- estabelecer e definir a estreita relação existente entre a Educação e os Direitos Humanos na perspectiva de redução das desigualdades sociais;
- identificar o papel do Estado na efetivação das Políticas Públicas, em especial aquelas voltadas à inclusão social;
- analisar a evolução dos direitos humanos no contexto internacional e as barreiras existentes para a total efetivação dos direitos humanos e, em particular, o direito à educação;
- discorrer sobre a política educacional no Brasil e instrumentos legais que a regulamentam;
- analisar o Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, com ênfase na avaliação institucional como meio de aferir a qualidade de ensino existente no sistema educativo atual;
- subsidiar caminhos que possam vir a ser percorridos rumo à implementação da efetividade do direito à educação de qualidade e para todos na educação básica, pautados na prática da avaliação institucional.

Problemática

A desigualdade social no Brasil é um dos fenômenos que precisa ser enfrentado, pois gera a pobreza e a exclusão social. Uma das formas mais efetivas de enfrentamento e capaz de reduzir em mais de 40% a desigualdade social é investir em educação de qualidade para todos, como política pública de inclusão social prioritária.

A educação é um direito humano universal e fundamental, consagrada em Tratados e Acordos Internacionais, notadamente a partir da II Guerra Mundial, que foram recepcionados pela Constituição Federal no Brasil e pela legislação infraconstitucional.

Os princípios constitucionais fundamentais formam o arcabouço jurídico sólido, a ossatura do Estado, a partir da qual são formuladas e executadas as políticas públicas na área educacional. No Brasil, os princípios constitucionais expressos na Carta Constitucional influenciam e regem a formulação e a execução da política educacional e dos Planos Nacionais de Educação e de Educação em Direitos Humanos.

O problema não está mais no reconhecimento da educação como direito humano universal ou direito fundamental social e sim na efetivação deste direito. O caminho a ser percorrido nesta pesquisa visa a busca de meios e mecanismos de aprimoramento da execução da política educacional com vistas à efetivação da prestação de um serviço educacional de qualidade e para todos.

Exigir educação de qualidade para todos é exigir a efetivação de um direito humano universal que precisa ser tratado de forma prioritária. Para exigir a efetivação de um direito, contudo, é necessário conhecer os mecanismos jurídicos que permitam a intervenção; porém, antes da intervenção é necessário que se tenha um diagnóstico de como se apresenta o nível de qualidade de ensino nas instituições de ensino básico.

O que se busca neste trabalho, a partir da pesquisa de paradigmas internacionais, constitucionais e legais, é a construção do esboço de uma proposta de avaliação institucional a ser discutida e oportunamente aplicada no ensino básico, elaborada de forma indexada a partir de princípios constitucionais e outros diplomas legais.

A avaliação, preferencialmente a ser instituída em caráter obrigatório, através de lei, contempla desde a análise do controle de inclusão e evasão escolar até uma série de outros elementos que visam aferir, em cada instituição, a qualidade do ensino.

O resultado desta avaliação é que permitirá aos administradores públicos, aos gestores escolares e aos operadores do Direito, o estabelecimento de metas e prazos a serem atingidos, através da aproximação entre a execução da política pública educacional e o direito administrativo, com o objetivo de cumprir o princípio constitucional da eficiência, direcionado à qualidade do serviço público educacional. Desta forma, estar-se-á ampliando o raio de atuação imprescindível para a efetivação do direito humano à educação.

Problema

Para tanto, definiu-se como problema de pesquisa: quais os mecanismos legais que podem ser utilizados para aferir e exigir a qualidade da educação básica, com base no princípio da eficiência da Administração Pública, para dar efetividade ao direito humano universal à educação, a partir de Tratados e Acordos Internacionais de Direitos Humanos recepcionados pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional.

Metodologia

No que tange aos procedimentos de pesquisa, destaca-se que a metodologia empregada consistiu em pesquisa documental e bibliográfica, pois são fontes de pesquisa que propiciam um contato direto com os estudos realizados sobre a temática onde os fenômenos naturalmente ocorrem, valendo-se também da análise de dispositivos legais e dados estatísticos.

Os dados bibliográficos foram coletados a partir da seleção de renomados autores, conforme a natureza da temática. Dentre eles: Cristovam Buarque, Bernardo Kliksberg, Livia de Tommasi, Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2005 da Unesco, Leonardo Boff, Adriano Sella, Ivo Lesbaupin, Flávia Piovesan, Fábio Konder Comparato, Dalmo de Abreu Dallari, Antonio Augusto Cançado Trindade, José Afonso da Silva, J.J.Gomes Canotilho, Robert Alexy, T.H.Marshall, Maria Silvia Zanella di Pietro, Maria Paula Dallari Bucci, Ingo Sarlet, Ricardo Antonio Silva Seitenfus, Hugo Nigro Mazzilli, Paulo Renato Souza, Eduardo Carlos C. Bittar, Boaventura Souza Santos, Hannah Arendt, Dermeval Saviani, Fernando de Azevedo, James Giacomoni, Max Weber, Lindomar Wessler Boneti, Maria José Aguilar e José Dias Sobrinho.

O trabalho está organizado em seis capítulos.

O Capítulo I trata da imprescindível associação entre Educação e Direitos Humanos e destaca a importância do cumprimento do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e da permanente busca da Paz Social, como forma de efetivar os direitos humanos e reduzir o quadro de desigualdade social. Aborda as consequências da globalização neoliberal e a importância do papel do Estado na efetivação das Políticas Públicas de Inclusão Social.

O Capítulo II aborda a evolução dos direitos humanos na ordem internacional, notadamente a partir da II Guerra Mundial, o valor supremo da dignidade da pessoa humana, os fatores que dificultam a efetivação dos direitos humanos – dentre eles o direito à educação - e o desenvolvimento de algumas Organizações Internacionais Governamentais e não Governamentais ligadas à ONU que influenciam a Educação.

O Capítulo III trata da institucionalização dos Tratados e Acordos Internacionais de Direitos Humanos na Constituição Federal de 1988 e da importância nuclear dos princípios constitucionais fundamentais.

O Capítulo IV trata da Constituição Federal, do Estado e dos

princípios que regem o orçamento público e o financiamento da educação, dos fatores que interferem na qualidade do ensino e indica, ainda, algumas propostas de emendas constitucionais em andamento no Congresso Nacional.

O Capítulo V trata da Constituição Federal, do Estado e do Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública, imprescindível como fundamento para exigir a prestação do serviço educacional de qualidade.

O Capítulo VI trata da Política Educacional no Brasil nos últimos 500 anos e do Relatório de Monitoramento Global 2005, elaborado pela Unesco (Educação para Todos – O Imperativo da Qualidade). Aborda a importância dos Planos Nacionais de Educação e de Educação em Direitos Humanos. Registra que a grande ausência na política pública educacional é a avaliação institucional como forma de aferir a qualidade do ensino, em especial, no Ensino Básico. Registre-se que no Ensino Superior foi instituído por lei o Sistema Nacional de Avaliação – SINAES – (em Anexo 1) que tem como um de seus propósitos avaliar obrigatoriamente a qualidade do ensino superior de todas as instituições públicas e privadas do País, e cujo Sistema Nacional de Avaliação, deveria também, por lei, ser obrigatório em todas as escolas públicas e privadas do Ensino Básico.

O Capítulo VI conduz o trabalho às considerações finais, apresentando subsídios para uma proposta de efetividade do direito humano à educação e caminhos para a sua implementação a partir da avaliação institucional com a elaboração de amplo questionário, cuja dimensão está baseada em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, a ser utilizado como instrumento para diagnosticar a qualidade do ensino público e privado e permitir o cumprimento do princípio constitucional da eficiência administrativa e a efetivação do direito humano à educação de qualidade para todos.

CAPÍTULO I - EDUCAÇÃO E DIREITOS HUMANOS: UMA ASSOCIAÇÃO IMPRESCINDÍVEL À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E À PAZ SOCIAL

Os direitos humanos são axiológicos e a dignidade da pessoa humana ocupa o papel central. A promoção do respeito ao valor dignidade da pessoa humana, como fundamento da igualdade, da liberdade, da justiça e da Paz Social é missão reservada à educação. O nosso desafio está em dar efetividade ao direito humano à educação, consistente em garantir que todos, indistintamente, tenham assegurado o direito de acesso ao ensino de qualidade, para a sua formação com valores éticos e o preparo para o exercício de uma vida digna, com plena garantia dos direitos fundamentais sociais (saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, bem como, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida e também, os outros direitos fundamentais, tais como o direito à vida, à igualdade, à liberdade, à intimidade, à vida privada, à honra, à solidariedade).

Educação e Direitos Humanos constituem-se em uma associação imprescindível que tem insculpido o compromisso de promover o valor da dignidade da pessoa humana em busca da igualdade, liberdade, justiça e paz social.

Eis algumas das razões que permitem tal afirmação:

a) o advento da II Guerra Mundial e as atrocidades cometidas com graves violações aos direitos humanos e à vida fez surgir um Movimento pela Paz e de repúdio à violência. Para que exista paz é necessário que todos os seres humanos possam usufruir de condições de vida digna, razão pela qual o valor da dignidade da pessoa humana é o vetor de coesão de uma vontade universal consolidada através da ONU e orientador do Direito Internacional dos Direitos Humanos;

b) a dignidade da pessoa humana implica em garantia dos direitos fundamentais (vida, liberdade, igualdade, intimidade, vida privada, honra e solidariedade) e acesso universal e qualitativo aos direitos fundamentais sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, meio ambiente, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados);

c) a educação tem a missão de conscientizar os seres humanos sobre seus direitos e apontar caminhos que permitam a efetivação da igualdade, liberdade, justiça e paz social para o exercício de uma vida digna;

d) o valor da dignidade da pessoa humana foi recepcionado

no Brasil pela Constituição Federal de 1988 como princípio constitucional, o que lhe confere o brilho de estrela de primeira grandeza que irá sempre irradiar e direcionar o conteúdo e alcance de todas as normas jurídicas;

e) o princípio da dignidade da pessoa humana está diretamente conectado ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, que objetiva garantir o exercício dos direitos da pessoa humana à Constituição Federal de 1988 e à Educação;

f) para que o princípio da dignidade humana possa ser exercitado em sua plenitude (sob o slogan: “não à violência, sim à igualdade, liberdade, justiça e paz social”) é necessário que todos, indistintamente, tenham assegurado o direito de acesso à educação de qualidade, como forma de dar efetividade ao direito humano universal à educação e conquistar melhores condições de existência digna;

g) a educação deve ser priorizada como importantíssima política de inclusão social, pois o investimento na formação, capacitação e preparo do ser humano (capital humano) é a chave imprescindível para que este possa ter uma vida digna;

h) a política de inclusão pela educação e o combate à evasão escolar comprovadamente reduzem os índices de violência, exclusão, pobreza e desigualdade social;

i) o grande desafio para a efetivação do direito humano à educação está na busca de mecanismos que permitam, através de um Sistema, aferir e fiscalizar o acesso e a qualidade da educação para todos, tema nuclear que demanda muitas discussões e uma maior aproximação entre a Política Educacional e o Direito, a ser desenvolvido no curso deste trabalho de pesquisa.

Em síntese, educação e direitos humanos constituem-se em uma associação imprescindível para consolidar a dignidade da pessoa humana e permitir que reine a igualdade, a liberdade, a justiça e a Paz Social. A educação é um direito humano universal ou um direito fundamental social que exige aplicação imediata.

Neste estudo, o interesse em desenvolver o tema conduziu à realização de uma pesquisa que permita avaliar a relação existente entre a educação e a construção do Movimento pela Paz Mundial, que impulsionou a formação de uma nova ordem jurídica internacional no que diz respeito à linha de defesa dos direitos humanos universais.

Este capítulo destina-se a estabelecer algumas dessas conexões que ligam a Educação com os Direitos Humanos, e mostrar a importância do investimento prioritário em educação como forma de reduzir a desigualdade, a pobreza e a exclusão social na luta pela igualdade, liberdade, justiça e paz social.

A educação e a cultura, ao longo da história, têm sido os veículos responsáveis pela formação integral do ser e de pessoas com liderança capazes de difundir a implementação dos direitos humanos por meio de um movimento universal pela paz mundial.

No mundo pós-moderno, no qual se amplia o cenário de pobreza, da desigualdade social e da exclusão, assim como os trágicos índices de violência, um dos temas globais que tem atraído atenção de milhares de pessoas é o da valorização e respeito aos direitos do ser humano, ou direitos humanos, como sendo o núcleo e a fonte natural de todos os valores.

Conforme preconiza a ONU, “Os direitos humanos e as liberdades fundamentais são direitos originais de todos os seres humanos; sua proteção e promoção são responsabilidades primordiais dos Governos” (BITTAR; ALMEIDA, 2004, p. 547).

A ONU atribuiu à educação a promoção do respeito aos direitos humanos e como forma de reforçar esta responsabilidade declarou, em Assembléia Geral, a década de 1995 a 2004 como sendo a Década da Educação em Direitos Humanos, tendo como principal instrumento as diretrizes estabelecidas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A importância e o raio de influência da educação não estão circunscritos à transmissão do conhecimento científico, mas à transmissão de valores que permeiam o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento da igualdade, liberdade, justiça e paz no mundo.

O valor da dignidade da pessoa humana é que inspira a criação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e o fato histórico que o faz assumir uma firme posição é o repúdio à violência em razão das atrocidades e mortes ocorridas da II Guerra Mundial.

A violação dos direitos humanos advinda, sobretudo, com os horrores da II Guerra Mundial (1939-1945), foi o evento catalisador que fez surgir na ordem internacional um movimento pela Paz que se contrapõe a qualquer tipo de violência, na busca da efetividade dos direitos humanos a partir do princípio

soberano o valor da dignidade da pessoa humana.

Na história da humanidade a violência sempre existiu, mas nunca se exteriorizou com tanta intensidade. Os momentos de ruptura que marcam a história são os grandes marcos responsáveis pelas revoluções e pelo porvir.

A II Guerra Mundial, por exemplo, foi um dos fatos históricos que mais marcaram a humanidade, sobretudo pelas tragédias representadas pelos campos de concentração (emblema do totalitarismo) ou as bombas atômicas de Hiroxima e Nagasaki. O descaso com a dignidade da pessoa humana transformou os seres humanos em simples objetos descartáveis; houve uma inversão de valores na estrutura global que deve reger as relações sociais, ceifando vidas humanas para satisfazer interesses do poder totalitário marcado pelo arbítrio absoluto.

Rudolph Hess, responsável pelo campo de concentração de Auschwitz, em seu depoimento dá uma idéia daquilo que entrou para a história da humanidade como a “indústria da morte”:

Visitei Treblinka para ver como é que eles faziam o seu extermínio. O comandante do campo disse-me ter liquidado 80.000 pessoas em seis meses. Ocupava-se, sobretudo, a liquidar todos os judeus do gueto de Varsóvia. Utilizava o gás monóxido e eu achei que os seus métodos davam pouco rendimento. Por isso, empreguei em Auschwitz o Zyklon B, ácido prússico cristalizado que se atirava para a câmara de gás. Bastavam três a quinze minutos para matar todos os ocupantes da câmara, segundo as condições atmosféricas.

(...) Depois de retirar os corpos da câmara de gás, os nossos comandos especiais recolhiam os anéis e extraíam os dentes de ouro dos cadáveres. Uma outra melhoria em relação à Treblinka eram as nossas câmaras de gás, prontas para receber 2.000 pessoas de cada vez (GUY, 1992, p.131).

O dia 06 de agosto de 1945 registrou o ingresso da humanidade na era nuclear, com a explosão da bomba de Hiroxima e Nagasaki. A partir daí despontou uma situação nova, pois, pela primeira vez o homem se apercebeu do seu poder destrutivo e de de extermínio, capaz de eliminar em definitivo a humanidade do planeta.

Após os horrores daquela tragédia mundial passou a haver um relativo consenso entre as Nações de que o estado de paz universal e a irradiação dessa energia positiva entre os homens é a única forma de conservar a vida no planeta, de preservar a natureza, de encontrar o equilíbrio nas relações sociais e espirituais.

A importância da educação como forma de disseminar um valor pode, a contrário *sensu*, ser percebida através da seguinte reflexão:

Numa reflexão sobre os regimes facistas, Wallon mostra como seus dirigentes estavam cientes da **força política da educação**. Valorizando fatores como o sangue e a raça, a **educação fascista** buscava manter os indivíduos em sintonia com seu lado mais instintivo e primitivo. À exaltação desses aspectos somava-se a limitação dos recursos da inteligência, da qual denunciavam as conseqüências perniciosas. Assim formados, os indivíduos ficariam mais suscetíveis de mergulhar na retórica contagiante dos políticos e de aderir às suas idéias fascistas (GALVÃO, 1999, p.93).

Os direitos humanos são axiológicos e a dignidade da pessoa humana ocupa papel central. A forma de disseminar o princípio nuclear da dignidade da pessoa humana e outros valores está diretamente ligada à ideologia que se transmite através da educação e da cultura, que ocupam o eixo estrutural principal na construção histórica de criar e recriar uma sociedade melhor, mais justa, livre e igualitária.

Cabe à educação e à cultura a transmissão de valores que dignifiquem o ser humano. O ser humano, desde a sua infância, é fonte de todos os valores, pois gradativamente vai se tornando capaz de raciocinar, valorar, criticar e julgar tudo aquilo que lhe é apresentado.

A forma como o ser humano é educado irá influenciá-lo nas suas ações e relações sociais, na formação das comunidades que partilham dos mesmos ideais, nas associações que defendam interesses comuns e nas associações políticas, inclusive naquelas que exercem o poder de dominação e de transformação da realidade em que se vive.

A educação é um instrumento ideológico poderoso, capaz de instrumentalizar a sociedade para uma revolução humana enquanto política de inclusão social, pois permite a formação humanística e científica, não para reproduzir o interesse do poder hegemônico, mas, sim, para transmitir e ampliar o conhecimento, estimular o sentimento, a percepção dos valores e o juízo crítico em relação à forma e à finalidade do exercício do poder.

O movimento mundial pela Paz visa sensibilizar o homem para que este não desenvolva o sentimento de indiferença à dor alheia (advinda da morte, da pobreza, da exclusão social, da discriminação, da violência, etc.) respeitando o princípio da dignidade da pessoa humana.

A paz visa evitar a tragédia da morte em razão da violência física – guerra; evitar a morte de inocentes originada pela violência de ataques terroristas; ou em razão de doenças transmissíveis, como HIV e ou gripe aviária, ou ainda pelos desequilíbrios da natureza, como a elevação da temperatura global, e tantas outras formas de violência.

A paz faz também renascer o sentimento de solidariedade naqueles casos em que a força da natureza faz milhares de vítimas inocentes, como nos casos de tragédias como tsunamis, terremotos e furacões.

O movimento mundial pela dignidade da pessoa humana e pela paz percebe que a globalização neoliberal tem agravado a crise social diante do aumento da pobreza, da desigualdade e da exclusão social, e que cabe à educação um papel fundamental no desenvolvimento humano e econômico nas próximas décadas, tendo em vista uma economia cada vez mais competitiva e sujeita às novas tecnologias.

A educação pode contribuir de forma significativa como suporte para esta concepção social fundamentada na paz, e o processo de globalização pode ser aproveitado para impulsioná-la, pois a educação é um direito humano universal, é a chave para a diminuição da pobreza e para o desenvolvimento sustentável, é um dever do Estado, da sociedade e da família.

O grande desafio consiste em saber como efetivar o direito humano à educação e garantir uma educação de qualidade para todos.

Essa educação de qualidade e para todos pode ser obtida a partir do momento em que os governos e a sociedade definem as políticas públicas. Ou seja, no momento em que os planos estaduais e municipais da educação, com base no Plano Nacional de Educação, disponibilizarem os recursos necessários, cumprirem as metas e objetivos traçados e estabelecerem uma aliança entre as políticas públicas e o direito, com vistas a exigir o direito à educação como direito humano universal.

A necessidade de aproximação das “políticas públicas” da educação (origem da força natural da sociedade) com o “direito” (que detém o poder coercitivo de aplicação das leis) é o início de um caminho revolucionário, no sentido de mudanças pacíficas e profundas. Tais são as concepções que se pretende analisar e que irão subsidiar o desenvolvimento dessa dissertação, com o intuito de desvendar os caminhos a serem percorridos para que se possa, de fato, exigir o

direito à educação como direito humano universal.

O modelo de políticas públicas na área da educação, para que se torne completamente viável, exige uma mudança profunda no perfil do Estado, particularmente no âmbito da Administração Pública, para que esta passe a ser menos burocrática e mais gerencial e se transforme em uma gestão pública social eficiente.

A mudança ideológica cultural e axiológica se faz através da correlação de forças existente entre o interesse da sociedade e do Estado, na formulação e execução de políticas públicas e na aliança com o Direito para exigir, através da força coercitiva da lei, o cumprimento dos princípios constitucionais e a efetividade do direito fundamental social à educação de qualidade para todos. Ou seja, a efetivação dos direitos humanos e, dentre eles, o direito humano universal à educação.

O objetivo deve ser o de estabelecer uma forte aliança entre Políticas Públicas de Inclusão Social – com ênfase na Educação e na Educação em Direitos Humanos - e o Direito, em especial no campo da proteção dos Direitos Humanos, visando efetivar os direitos fundamentais sociais (dentre eles a educação) e combater o quadro de exclusão, pobreza e desigualdade social.

Esta aliança permitirá que se compreenda a ossatura do Estado, vendo-a não mais como um escudo intransponível, uma blindagem para o Estado, privilegiando a ideologia do grupo hegemônico, e sim como um feixe de princípios constitucionais interligados que exigem o exercício do poder coercitivo em favor da Paz, da Justiça Social e, sobretudo, da dignidade da pessoa humana.

Romper com o “silêncio das águas” na área de políticas públicas e com o “silêncio da administração pública” na área do Direito implica reivindicar o cumprimento do princípio da eficiência que rege a Administração Pública com vistas a um novo modelo de gestão na Administração Pública, não burocrático, mas gerencial e eficiente, que permita oferecer educação de qualidade para todos.

O direito deve ser visto, neste contexto, como mero instrumento de força para exigir do Poder Público que assegure o direito igualitário à inclusão escolar e o acesso à educação de qualidade para todos, que propicie a formação de valorosos seres humanos, líderes capazes de transformar a realidade social em busca de uma sociedade mais justa, livre e igualitária.

A aliança entre políticas públicas (na educação) e o Direito (direitos humanos), neste trabalho de pesquisa, se desenvolverá do ser humano para o Estado, tendo por intuito demonstrar que o ser humano é o centro das preocupações e que, ao agir, é o homem quem estabelece relações sociais, que, em última análise, faz surgir uma organização com poder de dominação – Estado, que foi criado pelo homem para servir aos seus interesses e não para que o homem fique subjugado à burocracia ineficiente do mesmo.

O poder estatal de dominação precisa, portanto, sofrer o controle social e jurídico para que a Administração atue em favor de todos e não de alguns, iniciando dos mais excluídos para os mais privilegiados, em razão da escassez de recursos públicos, e que precisam ser canalizados a partir da eleição de uma prioridade que, no caso, é a educação de qualidade e para todos.

A política pública se expressa através de um plano de ação e programas de Estado a serem postos em prática pelo Governo, e deve ser avaliada cientificamente quanto à sua eficiência (*latu sensu*).

O resultado da avaliação científica quanto à forma de acesso e a qualidade do ensino, para os operadores do Direito e para os Movimentos Educacionais, será um instrumento fortíssimo para permitir um grau maior de intervenção e exigir um novo modelo de Administração Pública e gestão eficiente com resultados – Educação para Todos e de Qualidade.

A Educação, enquanto direito de todos e dever do Estado e da família, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade e da família, objetivando a criação de uma cultura universal dos direitos humanos que permita: o respeito aos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, o pleno desenvolvimento da personalidade e senso de dignidade, a prática do respeito à diversidade de gênero e cultura, a promoção do bem de todos sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação.

A efetividade do direito humano à educação de qualidade e para todos é o caminho para promover o valor da dignidade da pessoa humana e garantir maior igualdade, liberdade, justiça e paz social, pois a educação permeia os campos da ética, da cultura, da filosofia, da religião, da sociologia e do direito na transmissão de valores humanos.

A educação, em razão de sua importância no processo de formação do ser humano, deve ser assumida como prioridade universal, visando um novo

modelo de gestão pública que seja eficiente e que garanta o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana, de modo a habilitar o cidadão a exercer seus direitos humanos universais e usufruir melhores condições de vida digna.

1.1 Educação X Violação dos Direitos Humanos – Desigualdade, Pobreza e Exclusão Social

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais indispensáveis... (Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 25, 1, adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A , III, da Assembléia Geral da ONU em 10.12.48).

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. (Artigo 6º da Constituição Federal).

Teoricamente a organização da sociedade alcançou níveis de desenvolvimento em que é possível disponibilizar alimentação, saúde e educação para toda a humanidade; entretanto, na prática, esta utópica situação de igualdade não ocorre.

A não efetivação do princípio da igualdade está relacionada à lógica do capitalismo e da globalização neoliberal, em razão da preocupação com a maximização de ganhos e lucros que enseja a má distribuição da renda e gera desigualdade social, fazendo com que dois terços da população do mundo ainda viva na pobreza e mais de um bilhão de pessoas em todo o mundo passe fome, sem contar os altos índices de analfabetismo, de mortalidade infantil e precário desenvolvimento humano.

A desigualdade social, em razão da má distribuição da renda, tem como consequência a pobreza que, agravada pelas inúmeras mazelas a ela associadas, conduz à uma situação de exclusão social que, muitas vezes, pode determinar até mesmo a morte de pessoas em razão da fome e da violência, o que se caracteriza como uma violação aos direitos humanos, a começar pelo mais elementar deles que é o direito à vida.

O progresso advindo do capitalismo não funcionou bem para a

maioria das populações no mundo. A queda do império soviético, por exemplo, demonstrou o fracasso do socialismo da forma como este foi implantado. O capitalismo e o socialismo, via de regra, não contemplam os interesses da maioria das pessoas; não basta, portanto, garantir o direito à vida; é necessário afiançar ao homem o direito a uma vida digna.

A história faz reacender o desejo coletivo de transformar a realidade social em busca da igualdade de oportunidades e da dignidade da pessoa humana, valores que permitam o pleno exercício da cidadania e de uma vida digna a todos, assegurando-lhes os direitos sociais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados).

O Secretário-geral da ONU, Kofi Annan, afirmou na sessão inaugural da Cúpula Ibero-Americana, em Salamanca (Espanha), que “erradicar a pobreza exige combater a corrupção, promover a transparência e a boa governança” (ANNAN, 2005).

1.1.1 A origem da desigualdade social

A origem da desigualdade social, como bem salientou Rousseau (1973), não é fruto da natureza e sim da construção do próprio homem, ao instituir o direito de propriedade e promover a divisão das terras de maneira não igualitária entre os homens.

O filósofo iluminista Rousseau (1712-1778), mesmo vivendo num ambiente racionalista, valorizava o sentimento e suas idéias revelavam intensa carga emocional. Em seu discurso sobre a origem da desigualdade, levantava a hipótese dos homens vivendo em estado de natureza, sadios, bons e felizes enquanto cuidavam da sua própria sobrevivência, até o momento em que é criada a propriedade e uns passam a trabalhar para os outros, surgindo, assim, a escravidão e a miséria (1973, p.265-275):

O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras,

assassinios, misérias e horrores não poupariam o gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: “Defendei-vos de ouvir esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém”.

Para Rousseau (1973) tal foi a origem da sociedade e das leis, que causou entraves aos fracos e forças ao rico, destruiu a liberdade natural e fixou para sempre a lei da propriedade e da desigualdade, fazendo de uma usurpação sagaz um direito irrevogável para lucro de alguns ambiciosos e sujeição de todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria.

Trata-se de um falso contrato que aprisiona os homens. É necessário buscar outro contrato verdadeiro e legítimo pelo qual o povo esteja reunido sob a mesma vontade. Rousseau busca resolver a questão da legitimidade do poder, distinguindo os conceitos de soberano e governo, atribuindo ao povo a soberania inalienável – soberania popular e vontade geral.

O contrato social, para que seja legítimo, deve ter origem no consentimento necessariamente unânime. A ordem social é, para Rousseau, um direito sagrado que serve de base a todos os outros; entretanto, tal direito não tem origem na natureza e sim em convenções.

Rousseau foi um revolucionário, não só na concepção de uma visão mais democrática de poder baseada na soberania popular e na vontade geral, apontando importantes propostas de solução para as questões sociais, como também, costuma-se dizer, por ter provocado uma “revolução copernicana na educação”.

Tal como Copérnico, que inverteu o centro do sistema astronômico com a teoria heliocêntrica, Rousseau transformou a concepção pedagógica magistrocêntrica, propondo que não é o mestre e sim a criança que deve ocupar o centro do processo educativo.

O homem é, efetivamente, o responsável pela desigualdade social; cabe-lhe, portanto, pesquisar a dimensão do problema e encontrar caminhos que permitam reduzir a desigualdade, a pobreza e a exclusão de molde a permitir a efetivação dos direitos humanos universais.

O quadro de desigualdade social no mundo apresenta facetas trágicas de violação dos direitos humanos e desvenda a cortina da pobreza, da exclusão e da má distribuição de renda.

1.1.2 A deficiência do sistema educacional favorece a desigualdade social

No Brasil, as deficiências quantitativas e qualitativas do sistema educacional constituem um dos principais problemas estruturais a serem resolvidos, uma vez que são fatores que favorecem a concentração da renda e contribuem para a perpetuação do quadro de desigualdade social e violação dos direitos humanos.

A mudança social e econômica no mundo depende muito da educação:

O prêmio Nobel Amartya Sen assinala que o papel da educação, e a atenção para a saúde pública têm constituído o eixo fundamental que contribui para a mudança social e econômica no mundo inteiro e, de forma bastante notória no leste e sudeste asiático (KLIKSBURG, 2003, p.23).

O economista Bernardo Kliksberg alerta para a conclusão de um estudo do Banco Mundial (realizado em 1995) sobre 192 países, cujos resultados revelaram que apenas uma fração do crescimento econômico (16%) se explica pelo capital físico (máquinas, edifícios e infra-estrutura), 20% provém do capital natural e 64% é atribuído ao capital humano e social.

As análises realizadas por países que tiveram sucesso econômico, como os “tigres asiáticos” e o Japão, chegaram a conclusões semelhantes.

No plano educacional, quando se fala em milagre do leste asiático, logo se faz menção às oito economias que cresceram continuamente entre 1965 e 1990: Japão, os chamados “Quatro Tigres Asiáticos” (China, Coreia, Cingapura e Taiwan), e três NICs (países de recente industrialização no sul da Ásia: Indonésia, Malásia e Tailândia).

O Japão renasceu das cinzas após a Segunda Guerra Mundial, construiu um império e despontou como líder do poder industrial mesmo sem contar com recursos naturais, sem energia e com mais de 110 milhões de pessoas aglomeradas em quatro pequenas ilhas montanhosas.

Nos mercados internacionais, o Japão assumiu o comando em determinados setores da indústria, conquistando uma sólida reputação de qualidade, confiança, valor e serviço. Obteve sucesso em atingir o mais alto nível de crescimento, o mais baixo nível de desemprego e uma das mais bem remuneradas e

saudável população trabalhadora no mundo (MORGAN,1996, p.115).

Nos últimos anos do século XX, a renda japonesa *per capita* estava entre as maiores do mundo. A cultura no Japão sofreu a influência do Confucionismo (uma refinada interdependência e hierarquização que rege a vida social) e do agnosticismo religioso (capacidade de sincretismo e adaptação). Fatores como um alto padrão de qualidade de vida, nutrição adequada e abundante e um sistema de saúde pública organizado fizeram com que aumentasse de forma significativa a expectativa de vida.

O que diferencia o Japão de outros países é o investimento em educação pública de qualidade para todos. O Japão é um dos poucos países do mundo que proporcionam educação completa e gratuita para toda a população. O sistema educativo moderno, no Japão, foi implantado a partir de 1868 e quatro anos depois foram abertas escolas primárias e secundárias em todo o país. A educação gratuita foi promulgada em 1900. A educação obrigatória desde 1947 passou a compreender um período de nove anos, que tem início aos seis anos de idade (BARSA, 2002).

Para obtenção de tais resultados, um dos principais fatores é o direcionamento do gasto educativo nos níveis mais baixos, iniciando com educação primária universal, aumentando a oferta para a educação secundária e limitando os recursos para a educação pós-secundária, focalizada em habilidades técnicas ou na importação de serviços educativos em disciplinas sofisticadas. O resultado foi uma ampla base de capital humano, orientado tecnicamente e apto para o desenvolvimento econômico rápido.

A Coreia também é um exemplo de investimento maciço em educação a ser seguido pelo Brasil. A revista *Veja*, em sua edição de 16 de fevereiro de 2005, trata da revolução pela educação e analisa as soluções adotadas pela Coreia para que aquele país saísse da miséria e ingressasse no Primeiro Mundo. A revista destaca, em sua página 09, que:

Em 1960, a Coreia era um país miserável e destruído por uma guerra civil que deixou um saldo de 1 milhão de mortos e a economia em ruínas. A renda per capita coreana não passava de 900 dólares por ano – a metade da brasileira na época – e o analfabetismo atingia 33% da população com mais de 15 anos. Nos últimos quarenta anos, a Coreia tornou-se uma economia fervilhante e esbanja bons indicadores de qualidade de vida. A renda dos coreanos é hoje mais que o dobro da dos brasileiros. O bem-sucedido caso da Coreia do Sul é um exemplo de como o investimento

maciço na educação fundamental pode ser o motor para o crescimento de um país. Seu sistema público de ensino básico figura entre os melhores do mundo – e oferece oportunidades iguais a pobres e ricos.

A revista destaca, ainda, as sete lições da Coreia para o Brasil que, em síntese, são as seguintes:

- 1) concentrar os recursos públicos no ensino fundamental, e não na universidade, enquanto a qualidade nesse nível for sofrível;
- 2) premiar os melhores alunos;
- 3) melhorar os salários dos professores;
- 4) investir em pólos universitários voltados para a área tecnológica;
- 5) atrair o dinheiro das empresas para a universidade, produzindo pesquisa afinada com o mercado;
- 6) estudar mais horas por dia;
- 7) incentivar os pais a participar nos estudos dos filhos.

No Brasil, a realidade educacional infelizmente ainda é um sério problema estrutural a ser resolvido de forma gradativa. O descobrimento da América pelos europeus em 12 de outubro de 1492, por Cristóvão Colombo, quase coincide com a época do descobrimento do Brasil por Pedro Álvares Cabral, em 22 de abril de 1500; entretanto, o PIB dos EUA é de 15 a 20 vezes maior que o do Brasil.

Uma das causas de tal disparidade tem suas raízes na questão educacional, visto que as universidades ampliam o conhecimento e a capacitação das pessoas, e nos Estados Unidos existem universidades desde o século XVII, enquanto no Brasil, até os anos 60, inobstante a existência de algumas faculdades, praticamente só existiam duas universidades: a USP (Universidade de São Paulo), criada em 1934, e a Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro (REZENDE, 2002).

Robert A. Dahl (2001, p.230), professor de ciência política da Universidade de Yale, dedicou um livro para fazer um profundo estudo sobre a democracia e apontou cinco critérios: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e a inclusão dos adultos.

Desses critérios destaca-se o “controle do programa de planejamento”. No Brasil, para que haja real democracia não basta concordar em delegar o poder aos seus representantes e exercitar o voto; é necessário, também, compreender o funcionamento do sistema constitucional e educacional e ter a oportunidade de participar de forma permanente do controle do programa de planejamento com vistas à acessibilidade e à melhoria da qualidade do ensino.

1.1.3. Desigualdade social

A América Latina é a região socialmente mais desigual do mundo. Os latino-americanos se ressentem profundamente com a situação de pobreza (cerca de 50% da população), da desigualdade (a maior do planeta) e das altas taxas de desemprego e de trabalho precário.

Na sondagem “Latinbarómetro 2000” a grande maioria dos entrevistados considera que sua geração está pior que a anterior. Percebe-se, assim, a necessidade de redirecionar as prioridades na alocação de recursos e inserir a educação e a saúde como prioridades.

Segundo dados extraídos de Juan Casassus (2002, p.37), “O Brasil é o país onde há a maior concentração de renda, seguido da Bolívia, Nicarágua, Guatemala, Colômbia, Paraguai, Chile, Panamá e Honduras, que são países de alta desigualdade”. Constitui-se, portanto, em um fator que exige maior eficiência nas políticas educacionais.

A educação é essencial para reduzir o quadro de desigualdade social. No Brasil a renda dos 10% mais ricos da população é igual à dos 90% restantes. Recentemente, o pesquisador do BID, Carlos Alberto Herrán, apresentou novos dados, segundo os quais, no Brasil, “a educação é responsável por 40% da desigualdade social” (BID, 2004).

Um estudo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - 2002, p.541), desenvolvido por Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça reafirma que 40% da desigualdade de renda no Brasil deriva do profundo desnível educacional da população.

Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), são 61 milhões de crianças e adolescentes no País e 45% dessa população está abaixo da linha de pobreza.

De acordo com dados do IPEA (IPEA, 2005), divulgados na Pesquisa “Radar Social”, o Brasil possui 14,6 milhões de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais de idade e encontra-se em 55º lugar entre 118 Países no *ranking* da alfabetização.

O relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) de 2002 indicava, ainda, que o Brasil ocupava a 73ª posição no

Índice de Desenvolvimento Humano, embora sendo considerado a oitava economia do mundo.

1.1.4. Pobreza

A pobreza é um corolário da desigualdade social e tem sido uma das preocupações centrais no país e no mundo. Trata-se de uma situação em que as necessidades das pessoas não são atendidas de forma adequada.

A concentração desigual de renda provoca a desigualdade social que, por consequência, abre ensejo a uma faceta no fenômeno social que é a pobreza.

A fome é a face mais cruel da desigualdade social e da pobreza. Embora sejam conceitos distintos, existe uma relação direta entre pobreza e fome, pois a dificuldade de acesso aos alimentos está ligada à dificuldade de acesso à renda. A extrema concentração de renda nas mãos de uma pequena parcela da população, de um lado, e o elevado nível de desemprego e de subemprego, do outro, delineiam o quadro da pobreza.

Trinta pessoas morrem diariamente no mundo por causa da pobreza. A ONU ressalta que a tortura de um indivíduo desperta a indignação da opinião pública; no entanto, a morte de 30 mil crianças ao dia, por causas que são basicamente evitáveis, passa despercebida. Por quê? Porque essas crianças se tornam invisíveis diante da pobreza (ONU, Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, 2000).

Werthein (*apud* NOLETO, 2004, p.17), enquanto representante da UNESCO, no Brasil, alertou que em 1995, durante a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social realizada em Copenhague, na Dinamarca, inaugurava-se o relógio da pobreza no mundo, uma tentativa de mostrar, de forma dramática, o crescimento da pobreza no mundo. Nesse relógio, a cada minuto 47 pessoas se somavam ao enorme contingente de pobres, o que representava por ano, à época, nada menos que 25 milhões de pessoas. No que se refere ao quadro de pobreza, também destacava que:

Em 1947, um ano após a criação da Unesco e um ano antes da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a população mundial era de 2,3 bilhões de pessoas. Desse total, 400 milhões eram pobres, que representavam 17,3% da população mundial. Já em fins do Século XX, estudos de diversos organismos internacionais estimavam em 1,3 bilhões o número de pobres, o que significa aproximadamente 22% dos 6 bilhões de pessoas que hoje habitam o mundo, apesar de a riqueza produzida pela humanidade haver aumentado, nesse mesmo período, mais de sete vezes. A situação na América Latina, em especial, não é diferente desse quadro desolador. No período compreendido entre 1980 e 1999, o número de pessoas pobres na região aumentou de 63 para 130 milhões. Em 2000, a pobreza na região era ainda maior que em 1980. Segundo Kliksberg (2001), a América Latina é a região mais desigual do mundo, tendo em vista que 5% da população de maior renda detêm 25% do PIB e 30% da população de menor renda só possui 7,6%. Entre os países latino-americanos, segundo relatório do PNUD, o Brasil ocupava, em 2002, a 73ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), embora seja a oitava economia do mundo. Estima-se que o país precisaria crescer 5% ao ano, durante 20 anos, e implantar, com urgência, políticas redistributivas e autopromotoras para que possamos nos igualar a padrões como o da Grécia, país em que a população não enfrenta níveis intoleráveis de desigualdade social e que conseguiu promover reformas no campo social e econômico. Além disso, precisamos necessariamente, elevar os níveis de participação democrática da população, respeitar os direitos humanos e desenvolver um compromisso com a igualdade e a democracia.

A concentração desigual de renda nas mãos de um pequeno e determinado grupo hegemônico em detrimento de outro, gera como consequência o fenômeno social da pobreza. A erradicação da pobreza está diretamente ligada à efetivação dos direitos humanos e, por isso, constitui-se em um dos grandes desafios para o século XXI.

A necessidade de implantação de políticas redistributivas com vistas ao desenvolvimento auto-sustentável é que permitirá o exercício de uma vida digna, nutrição suficiente, atenção às políticas universais de educação e saúde com qualidade e melhores condições de trabalho, que constituem-se em direitos humanos que devem ser assegurados.

1.1.5. Exclusão social: a globalização neoliberal contribui para a crise de efetividade dos direitos humanos

A globalização econômica e o impacto do ideário neoliberal contribuem para a crise de efetividade dos direitos fundamentais, fazendo recrudescer o processo da exclusão social. Na avaliação do Embaixador Brasileiro José Augusto Lindgren Alves (2003, p.190):

A globalização econômica sem controles pauta-se apenas pela idéia da competitividade na busca de lucros, sem preocupação com critérios de valores, como os direitos fundamentais. Daí o desemprego crescente, a exclusão social, o conseqüente aumento da criminalidade em todos os quadrantes e, em certas áreas específicas, a aceitação da corrupção e das máfias organizadas (cartéis de drogas e de tráfico de pessoas, entre as quais mulheres da Europa Ocidental para prostíbulos do Ocidente, migrantes miseráveis do Terceiro Mundo para o trabalho clandestino, semi-escravo, em países do Primeiro, etc.) como um fenômeno incontornável. A falta de controle nas aplicações transnacionais dos capitais financeiros especulativos, por sua vez, torna os Estados muito frágeis, reféns de decisões econômico-políticas que lhes escapam, reduzindo ainda mais a disponibilidade de recursos para promover e garantir os direitos humanos.

Um dos grandes paradoxos da época contemporânea, sobretudo a partir de meados da década passada, consiste precisamente na força com que se realiza a globalização econômica ao mesmo tempo em que se esvazia de conteúdo a noção de direitos humanos.

Quanto à origem da exclusão social no Brasil, o autor Ivo Lesbaupin, professor da UFRJ e Doutor em Sociologia pela Universidade de Toulouse-le-Mirail (França), na obra “Poder Local x Exclusão Social (a experiência das prefeituras democráticas no Brasil)”, defende uma tese. A de que nos últimos 30 anos, desde a instalação do regime militar (1964), houve um processo de crescimento da desigualdade social no Brasil que foi acentuado na última década, em razão da redução sistemática de postos de trabalho e o surgimento de um contingente crescente de aptos ao trabalho sem oportunidade de colocação no mercado.

O autor destaca que este processo de exclusão vem sendo produzido pelos novos processos produtivos em associação com as políticas neoliberais (desde 1990) e uma inserção submissa no mundo globalizado, apontando três fatores como determinantes do processo de exclusão: a) a reestruturação produtiva; b) o neoliberalismo; c) globalização, que, conjugados, produzem o desemprego, a precarização do emprego e a queda da renda salarial média, e traça, ainda, os seguintes comentários:

a) Reestruturação Produtiva

O longo processo de inovações tecnológicas entra em sua predominância nos anos 70 – denominado, por alguns autores, como Terceira Revolução Industrial. Ex: automação, robótica, microeletrônica. Surgimento de novos materiais (plásticos, cerâmicas, fibras), desenvolvimento da química, biotecnologia. O aumento das taxas de desemprego ocorre em praticamente todo o mundo. A conseqüência é a redução do contrato de trabalho de tempo integral e por

tempo indeterminado, pelo contrato por tempo parcial, temporário ou subcontratado e o aumento do mercado informal de trabalho.

O “fordismo”, caracterizado pela produção em massa, pela linha de montagem e produtos mais homogêneos, vai cedendo lugar ao “toyotismo”, onde o trabalhador opera com várias máquinas, só se produz o necessário e no melhor tempo e se atende a um mercado interno que deseja produtos diversificados.

b) O Neoliberalismo

O neoliberalismo, segundo Lesbaupin (2001, p. 20) caracteriza-se pela hegemonia nas esferas política e econômica, pela maior liberdade para as forças de mercado, menor intervenção estatal (Estado mínimo), desregulamentação, privatização do patrimônio público, preferência pela propriedade privada, abertura para o exterior, ênfase na competitividade internacional e redução da proteção social. Tudo sob a justificativa de que é preciso reduzir a atuação do Estado nas políticas sociais ao mínimo porque este tipo de intervenção é fonte de déficit público, e o déficit deve ser combatido e controlado para amortizar a dívida externa.

O neoliberalismo é contra o *Welfare State* europeu, bem como o *New Deal* norte-americano. O Brasil aderiu o neoliberalismo a partir do governo Collor (1990). O desemprego é uma consequência da política neoliberal.

A concepção de Estado defendida pelo neoliberalismo procura reduzir o Estado ao mínimo no investimento social (políticas sociais: previdência, saúde, educação, habitação e assistência).

c) A Globalização:

Desde o início dos anos 70 o mundo vem passando por um processo de globalização da economia, ou seja, de “mundialização do capital”. É um conceito criado pelos norte-americanos para dissimular a política de entrada econômica nos outros países.

A globalização, no sentido de integração econômica, política e cultural das nações, é um conceito antigo. Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo e tem que estar em toda parte.

Ao lado dessa tendência constante e histórica de reformulação do modelo de Estado em busca da liberdade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana, o mundo também assiste à aceleração do processo de transformação do

Estado, em razão da globalização na era da informação e do sistema neoliberal.

Não há uma definição precisa para o termo globalização, que vem sendo tão amplamente empregado e que, ao invés de ficar mais claro, fica cada vez mais amplo e impreciso.

A globalização surge no processo histórico naturalmente, mais como fruto de intercâmbio de comunicações do que propriamente de um ideário político.

Moreira Neto (1998, p.1) salienta que a globalização já foi cultural, política, econômica, religiosa e, atualmente, é produto da Revolução das Comunicações. Cultural, pelo poder do exemplo, como aconteceu no mundo helênico; política, pelo poder da espada, como aconteceu no mundo romano; econômica, pelo poder das riquezas, como no mundo ibérico dos descobrimentos e religiosa, pelo poder da fé no mundo cristão. Atualmente a globalização ultrapassa todas essas experiências e provoca uma revolução no mundo das Comunicações.

A globalização, ainda que não tenha por finalidade um ideário político, na prática acaba também desencadeando um processo de troca de experiências ideológicas e culturais.

Compreendida sob o ponto de vista estritamente econômico, a globalização é vista como um processo de crescente integração entre mercados nacionais que gera aceleração no fluxo de comércio internacional e é de fácil percepção aos consumidores que têm acesso a produtos de diversas procedências - *made in China* - e pressupõe a padronização dos produtos.

O fenômeno da globalização vai além da questão econômica em razão da grande revolução no mundo das Comunicações, pois propicia maior mobilidade nos fluxos financeiros e de informação global, cujas informações transitam livremente independentemente das fronteiras territoriais. Basta abrir a Internet que o mundo está, hoje, em casa ou no escritório à inteira disposição. O mundo se tornou uma aldeia global.

Essa interdependência econômica global resulta em uma situação que compromete as decisões políticas internas de cada Estado, pois estas, cada vez mais, estão subordinadas ao que acontece no mundo.

A complexidade das relações entre as pessoas de direito internacional, em especial entre os Estados e as Coletividades (Organismos Internacionais), levam a ingressar na chamada "era do direito global", e que se contrapõe ao direito doméstico.

O direito global extrapola largamente as fronteiras do Estado Nacional e busca suas fontes também fora dele: desde os tratados multilaterais (Mercosul, União Européia, Convenções de Direitos Humanos) até às emanadas dos organismos internacionais (ONU, Organização Mundial do Comércio, Conselho da Europa, etc.), passando pela jurisprudência dos entes jurisdicionais internacionais (Corte Internacional de Justiça, Corte Interamericana de Direitos Humanos).

Além da globalização econômica, o que vem chamando a atenção nessa nova era do direito global é a internacionalização dos direitos humanos e a integração regional (União Européia e Mercosul).

O teólogo Adriano Sella (2003), Coordenador da Comissão Justiça e Paz e das Pastorais da CNBB e incansável lutador pela dignidade da pessoa humana e pelos direitos humanos, ao escrever sobre globalização neoliberal e exclusão social fez uma análise bastante didática sobre a questão social, a relação globalização neoliberal e a exclusão social, e propôs algumas alternativas para transformar a sociedade neoliberal numa sociedade neo-solidária.

Aquele autor partiu de premissas para apontar alternativas no intuito de transformar uma sociedade neoliberal em uma sociedade neosolidária. Para ele, a globalização neoliberal é uma estrutura excludente e destruidora da economia, da natureza, do social, do cultural e da política. Produz desemprego crescente (porque exclui do mercado formal através da automação – introdução de computadores e robôs); determina a precarização do trabalho formal, com a perda dos direitos trabalhistas (substituição do funcionário pelo estagiário), enquanto a economia informal das grandes empresas é praticada para enriquecer, sonegando impostos; produz a miséria moderna, que é a consequência do processo moderno de produção de riqueza; a eliminação física dos excluídos; a apartação social para os pobres que não podem ser eliminados. Isto é, os excluídos estão se tornando, hoje, os apartados, ou seja, aqueles que não podem estar no mesmo lugar que os ricos.

Adriano Sella (2003) propõe as seguintes alternativas para transformar uma sociedade neoliberal numa sociedade neo-solidária:

- a) Mobilização e reação contra o neoliberalismo. Buscar um novo paradigma: a solidariedade no lugar do lucro;
- b) Fortalecimento do papel do Estado de Direito para combater a ação neoliberal de exploração do povo;

- c) A luta política consistente em pressionar os poderes públicos para que retomem políticas públicas e programas sociais;
- d) A luta social através dos Fóruns Nacionais e Movimentos da sociedade;
- e) Sair de uma sociedade neoliberal para uma sociedade neo-solidária, baseada na justiça e no respeito aos direitos humanos;
- f) No rosto da neo-solidariedade fazer brilhar a dimensão feminina, porque é algo muito importante para que no novo projeto global seja solidário, justo e sustentável. Ressalta que a Pastoral Social da CNBB frisa a importância do toque feminino, porque a civilização ocidental é marcadamente machista;
- g) Promover uma revolução cultural para fazer acontecer a ética neo-solidária. Expulsar a cultura capitalista neoliberal absorvida pelo lucro, de competição e destruição do outro e do bem comum, a fim de gerar uma nova cultura de grande respeito ao outro, do bem comum e da dignidade humana global;
- h) Sustentar esses movimentos na dimensão da espiritualidade e da mística para engajamento na luta;
- i) Enaltecer a esperança como motor possível, porque segundo os cientistas (BACH; GRISA, 1995), estamos utilizando apenas uma parte da nossa mente humana: alguns sustentam que 10%, outros 4%, e outros apenas 2%. O resto da chamada bioenergia, 90%, 96% ou até 98%, fica inativo e no desperdício porque não é valorizado.
- j) Valer-se da grande contribuição das Igrejas e das religiões, que possuem um papel fundamental para conduzir a humanidade na realização de um mundo novo: justo, solidário e igualitário;
- k) A paz que é, antes de tudo, uma obra da justiça:

A paz é, antes de tudo, uma obra da justiça. Como sublimemente

salientou o documento de Medellín⁵, que é a expressão do evento histórico onde aconteceu a virada da Igreja católica latino-americana, ou seja, o nascimento de uma Igreja Católica com o rosto da América Latina, porque finalmente fez a opção preferencial pelos pobres (SELLA, 2003, p. 137):

A paz é, antes de tudo, uma obra da justiça. Supõe e exige a instauração de uma ordem justa na qual as pessoas humanas podem realizar-se como pessoas humanas, na qual sua dignidade seja respeitada, suas legítimas aspirações satisfeitas, seu acesso à verdade reconhecido, sua liberdade pessoal garantida. Uma ordem na qual as pessoas não sejam objetos, senão agentes de sua própria história. Onde existem injustas desigualdades entre pessoas e nações se atenta contra a paz.

1.1.6. Educação e política de redistribuição de renda para combater a desigualdade, a pobreza e a exclusão social

A desigualdade social, a pobreza e a exclusão são fenômenos sociais que precisam ser combatidos; contudo, os estudos feitos por países desenvolvidos indicam que a educação, por si só, não basta para reduzir a pobreza. A política educacional, porém, para que seja eficiente, não pode ser apenas setorial.

É fundamental que também haja uma política de redistribuição de renda. Infelizmente, na América Latina a distribuição da renda e de riquezas apresenta uma das estruturas mais regressivas do mundo.

Em julho de 2006, vários estudiosos se reuniram na sede do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no Rio de Janeiro, dentre eles representantes da Universidade de Chicago, do Banco Mundial, Cepal, Pnud, Cebrap e Ipea, os quais constituíram um Comitê Internacional de Alto Nível e elaboraram um estudo, intitulado “Desigualdade de Renda no Brasil”. Após examinar todos os dados disponíveis, os estudiosos concluíram, segundo consta da Revista Desafios do Desenvolvimento (2006, nº. 25, p.42), que:

É preciso investir em três eixos para garantir que a queda na desigualdade verificada entre 2001 e 2004 tenha seqüência. O primeiro é a educação de qualidade para todos. O segundo é o crescimento econômico, que resulta em dinamismo no setor produtivo. O terceiro, a ser mantido pelo menos

⁵ Medellín (Colômbia) é a cidade onde foi realizada a II Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano, em 1968.

enquanto os dois primeiros não surtem efeitos, é o aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda, que apóiam e dão esperança aos mais necessitados.

A primeira conclusão mencionada foi a necessidade de investir em educação de qualidade para todos, cujo desafio de efetivação é objeto a ser descortinado no decorrer desta pesquisa científica.

No que tange aos programas de transferência de renda, o Brasil mantém tais programas, como é o caso do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, que foram responsáveis por 23% da redução da desigualdade.

O Bolsa Família constitui-se em um programa que atua como uma espécie de “guarda-chuva” sob o qual se abrigam diversos programas de complementação de renda, tais como o Auxílio Gás, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação.

O Bolsa Escola foi instituído em Brasília pelo então Governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque. É um programa específico e que tem se mostrado superior aos programas gerais de renda mínima porque integra, de forma estratégica, complementação de renda familiar ao acesso universal à educação, combatendo, ainda, a evasão escolar.

Foi concebido em 1987, em Brasília, na UnB (Universidade de Brasília), sendo implementado pela primeira vez pelo então Governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque, e se estendeu para a União, atingindo vários Estados e Municípios e outros Países como México, Equador, Argentina e África.

O programa Bolsa-Escola, conforme relata Marcelo Aguiar (2002. p.110), traz efeitos imediatos e potenciais em relação à evasão escolar, promoção e repetência escolar, na saúde (alimentação e nutrição), sobre a erradicação do trabalho infantil e no empoderamento (ganho de auto-estima e perspectiva de futuro).

A organização da sociedade civil, denominada Missão Criança, tem contribuído no processo de divulgação e cooperação técnica com municípios, estados brasileiros e outros países na elaboração de programas de combate à exclusão, tendo a Bolsa-Escola como carro-chefe. Implementou também um outro projeto-piloto, denominado Bolsa Escola Cidadã, que prevê a concessão do benefício com recursos arrecadados por meio de doações de empresas privadas,

doadores individuais e instituições internacionais, além dos trabalhos realizados pela organização⁶.

Demonstra Marcelo Aguiar que o programa Bolsa Escola foi implementado na África, onde foi feito um cálculo que indica existirem cerca de 90,5 milhões de crianças fora da escola.

Considerando uma média de três crianças por família e uma Bolsa-Escola média de US\$20 dólares por mês, o Programa custaria, para a África, cerca de 7,3 bilhões de dólares, ou o equivalente a 0,02% do Produto Nacional Mundial, que gira em torno de R\$ 30 trilhões. Ou ainda 28% do que os 55 países envolvidos (África do Sul, Guiné, Moçambique, Senegal, etc.) pagaram de serviço da dívida externa. Nesse contexto, fica claro que um pouco mais de solidariedade mundial seria o suficiente para inserir todas as crianças africanas no sistema escolar.

Em Brasília, Cristovam Buarque conseguiu atender, ao final de 1998, com o programa Bolsa-Escola, cerca de 25.680 famílias e 50.673 crianças, utilizando menos de 1% do total do orçamento anual do Distrito Federal.

Não há dúvida de que é necessário ter vontade política para implementar programas de redistribuição de renda com âncora na educação, e que o programa Bolsa-Escola ou Bolsa-Família, desde que também ancorado na educação, constituem-se em caminhos importantes para manter as crianças de baixa renda na escola.

O eixo estrutural é o investimento público em educação de qualidade para todos, sendo que os programas redistributivos de renda são meramente supletivos.

Quanto ao desenvolvimento de competências institucionais para dirigir as políticas, é interessante destacar que na América Latina, além da má distribuição da renda, também se depara com a falta de capacitação técnica em gestão pública, com elevados índices de corrupção (evasão de receitas públicas e falta de controle dos gastos públicos) e com mecanismos legais de controle falhos, sendo necessário ajuste legislativo e maior participação dos órgãos oficiais fiscalizadores e das organizações da sociedade civil.

A população precisa participar do processo de criação e prestação de serviços públicos eficientes, dentre eles o serviço público na área educacional

⁶ Ver mais informações em www.missaocrianca.org.br.

condizente com a necessidade da população. Não há que se buscar a verdade única e absoluta e, sim, a discussão democrática que permita construir consensos em torno de concepções e ações educativas em um ambiente participativo e genuinamente democrático, sujeito a constantes aprimoramentos no que tange à formulação, implementação e execução de políticas sociais e econômicas e também na esfera de controles, para evitar o mau gerenciamento das verbas públicas.

O crescimento econômico é insuficiente para vencer a pobreza, sendo necessário investir em capital humano através da educação. O Senador da República e doutor em economia Cristovam Buarque (1999), constatou que a euforia do crescimento econômico havida até os anos 60, que acreditava que todos os países do mundo e suas populações conseguiriam vencer o muro da pobreza e atingir os padrões de consumo dos Estados Unidos, não prosperou por quatro razões que impedem que o padrão de consumo dos ricos se espalhe para todos os habitantes do mundo:

- a) razão ecológica: os recursos naturais disponíveis não seriam suficientes para continuar o crescimento econômico e menos ainda para o consumo. Faltaria petróleo, água, árvores, ar. Era necessária uma revolução tecnológica, para melhorar a qualidade de vida no planeta;
- b) razão produtiva: a realização do processo produtivo nos moldes dos países ricos exige uma disponibilidade de capital que não existe no mundo;
- c) razão tecnológica: a substituição do trabalho humano pelas máquinas exclui o papel que antes era reservado aos escravos e depois aos pobres;
- d) razão social: com o avanço técnico as conquistas sindicais e a necessidade de absorver os produtos de um sistema econômico criaram uma aristocracia operária com níveis de renda e consumo distanciados da maioria da população mundial. E estas parcelas passam a necessitar de apartação como forma de defender seus privilégios.

Segundo Buarque (1999), nos países ricos, nos últimos anos,

passou a existir uma forma de controle de estrangeiros para proteger-se contra os pobres do mundo e, mesmo assim, tais países ainda querem manter um discurso de valores éticos da igualdade e do internacionalismo.

A igualdade, no início do século XXI, não passa de uma utopia, como se fosse um país imaginário criado pelo escritor inglês Thomas Morus, onde a eficiência do governo garante ao povo vida feliz e equilibrada. O avanço tecnológico não esconde o sentimento inegável de frustração com o cenário de desigualdade social.

Para Cristovam Buarque (1999), duas alternativas são possíveis: ajustar eticamente os valores, buscando a igualdade, ou caminhar para a crescente desigualdade, aumentando o consumo de parte da população e excluindo os demais.

O sistema mundial tem optado por aumentar o consumo em detrimento de investimentos em políticas sociais, o que faz acirrar a desigualdade, quando na verdade deveria existir predominância do investimento no social, daí porque é necessário inverter o eixo de condução.

O mundo dividido em Nações acaba escondendo o fenômeno social que Cristovam Buarque (1999) chama de *apartheid*, que expulsa para a miséria os cidadãos albaneses na Itália e vietnamitas em Hong Kong, enquanto os guardas não têm a sensação de estarem promovendo a exclusão social e sim a guarda de fronteiras. Essa falta de ética fica mais exposta quando a desigualdade acontece dentro de um mesmo País e, em especial, quando acontece em grande escala no país em que se vive.

No Brasil, assim como ocorreu no mundo todo, acabar com a escravidão não foi suficiente para acabar com a desigualdade social. Ela continua e em grande escala. As classes sociais convivem no mesmo espaço físico, onde se constata que a automação substitui a mão de obra, gerando desemprego; os grandes centros estão circundados por favelas e cinturões da miséria, e a situação política é de risco, devido às conseqüências da violência motivadas pelas grandes massas pobres excluídas dos benefícios sociais.

O Senador e economista Aluizio Mercadante ao abordar a desigualdade sob a ótica econômica (*apud* NOLETO, 2004, p. 39), associou as desigualdades no Brasil a três vetores principais:

- I) à matriz social originária fundada na concentração de renda e do poder político e na dependência externa, que impõe sua marca a todo processo de constituição histórica e evolução da nação brasileira;
- II) ao caráter patrimonialista do Estado e à forma como são obtidos e utilizados seus recursos (o caráter regressivo do sistema tributário e a apropriação “privada” dos recursos públicos pelos grupos que controlam ou se beneficiam do poder político, por exemplo);
- III) ao caráter concentrador e excludente dos modelos econômicos historicamente adotados no país, voltados para a acumulação do capital e preservação e reprodução dos interesses dos grupos econômicos internos e externos que ocupam uma posição hegemônica na estrutura do poder político.

Ao criticar a lógica neoliberal - cujo coração do modelo trazia consigo a necessidade permanente de endividamento externo - e que, em função dessa lógica, o governo FHC teria vendido 76% do patrimônio que o Brasil construiu em 50 anos, o economista alerta que o passivo em dólar, reflexo da desnacionalização, da privatização e do endividamento externo atingiu, nesses quatro anos, 115 bilhões de dólares.

Aponta também para a fragilidade das finanças públicas, fruto da venda do patrimônio, do aumento de impostos e do corte de gastos com investimentos. Entre os anos de 1995 e 2002 a carga tributária total passou de 27,90% para 35,86% do PIB. Apesar deste extraordinário aumento, a dívida pública mobiliária federal, que era de 64 bilhões de reais no dia 31 de dezembro de 1994, passou para 623 bilhões de reais em dezembro de 2002.

Ao apregoar a necessidade progressiva do Brasil sair da lógica neoliberal, Mercadante (*apud* NOLETO, 2004) aponta como caminhos estratégicos de combate à pobreza e à desigualdade os avanços no salário mínimo, a expansão do mercado formal de trabalho, o redirecionamento dos recursos públicos, as reformas estruturais nas áreas urbanas e rurais e a reforma educacional.

Conclui Aloizio Mercadante que há um aspecto nessa estratégia de mudanças que é “vital” tanto pelo seu significado intrínseco quanto pelo papel que desempenha na sustentabilidade dos efeitos distributivos das demais políticas públicas: “a educação”, não como forma de adestramento de força de trabalho, como apregoam as concepções de corte liberal, mas como vetor de promoção da cidadania em todas as suas dimensões, e que constitui um dos “elementos centrais de um novo padrão de desenvolvimento que tenha no social um dos seus eixos fundamentais” (NOLETO, 2004, p. 50).

A expectativa econômica do atual Governo, contudo, não conseguiu

afastar dados como aquele publicado na manchete da Folha de São Paulo de 14 de setembro de 2005, noticiando que o Governo prevê o maior gasto com juros da dívida pública desde o Plano Real, cujos encargos chegarão neste ano, a 6,6% do PIB ou R\$ 127,1 bilhões, ou seja, cerca de 20 vezes o orçamento do Bolsa-Família, principal vitrine do governo Lula.

1.1.6. A exclusão do sistema escolar e os reflexos sociais

No preâmbulo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) chama a atenção o quadro mundial de exclusão do sistema escolar e seus reflexos sociais, assim retratado:

Há mais de quarenta anos, as nações do mundo afirmaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos que “toda pessoa tem direito à educação”. No entanto, apesar dos esforços realizados por países do mundo inteiro para assegurar o direito à educação para todos, persistem as seguintes realidades:

- . mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário;
- . mais de 960 milhões de adultos – dois terços dos quais mulheres – são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento;
- . mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e,
- . mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais.

Ao mesmo tempo, o mundo tem que enfrentar um quadro sombrio de problemas, entre os quais: o aumento da dívida de muitos países, a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações e dentro delas, a guerra, a ocupação, as lutas civis, a violência: a morte de milhões de crianças que poderia ser evitada e a degradação generalizada do meio-ambiente. Esses problemas atropelam os esforços envidados no sentido de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, enquanto a falta de educação básica para significativas parcelas da população impede que a sociedade enfrente esses problemas com vigor e determinação.

A análise do quadro de desigualdade, pobreza e exclusão social nos levam a concluir pela imprescindibilidade de reversão desse quadro não simplesmente através da economia, e sim através de investimentos no capital humano, na capacitação do ser humano para que este tenha condições de exercer uma vida digna e desfrutar dos direitos fundamentais sociais.

Para tanto, a tarefa deve ser a de viabilizar os meios para que todos, indistintamente, tenham condições de acesso à educação de qualidade, acabando com o quadro de exclusão do sistema escolar e lutando pela qualidade do ensino.

A efetivação do direito humano à educação se faz pela igualdade nas oportunidades e condições de acesso ao sistema escolar e ao ensino de qualidade, com ênfase no valor da dignidade da pessoa humana.

1.1.7. Revolução pela educação: eixos – educação para todos, de qualidade e com valores

Há, portanto, necessidade de uma revolução de prioridades no Brasil – Revolução Política, Humana, ou de Prioridades, com ênfase na educação - para sair do “ser” (política de exclusão, desigualdade e pobreza) e lutar pelo “dever ser” (política de inclusão social), o que se faz através da educação de qualidade para todos.

Modernamente, o termo Revolução passou a ser aplicado ao domínio geral das atividades sociais, políticas, econômicas e culturais com o sentido de reviravolta ou mudança radical.

Em sua origem etimológica, o termo significa a ruptura com a organização política e social vigente, com as condutas aceitas como éticas ou com o modo tradicional de pensar, crer e agir.

A concepção revolucionária é que vem inspirando os grandes movimentos revolucionários da história. É de se acreditar que haverá um grau de consciência em que as pessoas passem a se organizar e reivindicarem o seu direito. Eis aí um importante papel a ser atingido pelos Operadores do Direito.

A revolução, como todo movimento social, atrai um grupo de pessoas que partilham, apóiam e defendem a mesma idéia; porém, o que caracteriza a revolução política é o radicalismo das mudanças produzidas na estrutura social e do Estado, e não os componentes de violência e derramamento de sangue, que acontecem em outros movimentos sociais (ex: revolta ou golpe de estado).

A revolução busca paz e não guerra. Como dizia o filósofo Kant

(BARSA, 2002, p. 326), a revolução é uma força essencial e necessária no processo evolutivo da humanidade e passo decisivo, embora doloroso, para a construção de sociedades novas, com bases éticas superiores.

A História traz consigo diversas formas de revolução: revolução política, revolução cultural, científica e tecnológica.

Ernesto Che Guevara, militante da justiça em favor dos pobres, usava uma bela e profunda expressão sobre o encontro entre a realidade e a esperança de surgir uma grande força e vontade de mudança e transformação do sistema vigente (*apud* SELLA, 2003, p. 100): “Quem é capaz de se indignar com qualquer injustiça contra qualquer pessoa, e em qualquer lugar do mundo, é um revolucionário”.

A necessidade da revolução, no sentido de eleger a educação como prioridade, está na imprescindibilidade de uma mudança de concepção política e jurídica, a fim de que os políticos rapidamente se conscientizem da necessidade de investir na educação como plano de Estado (permanente) e não como plano de Governo (de efeitos imediatos e rápidos).

A Justiça também pode e deve contribuir, em nome da Justiça Social, para desempenhar o seu importante papel no Estado Democrático. O que propomos ao Sistema Político Judiciário é:

- a) Conhecer o Direito Internacional dos Direitos Humanos e sua institucionalização na Constituição Federal Brasileira;
- b) Identificar os princípios constitucionais fundamentais e os que regem a administração pública, o orçamento público e a educação;
- c) Identificar os marcos legais que exigem a universalidade e a qualidade do ensino;
- d) Orientar o menor grau de discricionariedade e maior técnica nas decisões administrativas de forma que permitam a efetivação dos direitos humanos.
- e) Exigir o cumprimento do princípio constitucional da eficiência que deve ser observado pela Administração Pública, em especial, quando se trata da qualidade de serviços públicos sociais, dentre os quais, prioritariamente a educação

de qualidade e para todos.

Como ensina Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 16), a falência do paradigma da modernidade é visível e “entre as ruínas que se escondem atrás das fachadas, podem pressentir-se os sinais, por enquanto vagos, da emergência de um novo paradigma”.

A educação deve, assim, ser considerada como uma prioridade estratégica para qualquer projeto nacional de desenvolvimento do País que pretenda favorecer a superação das desigualdades na distribuição de renda, na erradicação da pobreza e no combate à exclusão social.

Ampliar o acesso à educação pública de qualidade para permitir que os menos favorecidos tenham oportunidades de sair da pobreza e exercer a cidadania de forma digna é respeitar o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

O combate à pobreza e a adoção de políticas redistributivas de renda, como forma de combater a exclusão, não é uma questão de opção política e sim de obrigação ética e legal numa democracia que tem o compromisso de respeitar os direitos fundamentais de seus integrantes.

A política educacional deve ser para todos, com qualidade e com valores. Os três eixos estruturantes da política educacional são:

I. Inclusão de todos no sistema escolar.

II. Educação de qualidade para todos (eficiência na educação).

III. Educação com valores.

I. A **inclusão de todos no sistema escolar** é o primeiro passo. O objetivo é eliminar a exclusão social e erradicar o analfabetismo para garantir o acesso ao Ensino Fundamental obrigatório a todos, inclusive aos que não tiveram acesso em época oportuna. O acesso de todas as crianças às creches e pré-escolas e a elevação do nível geral de escolaridade, através da universalização do Ensino Fundamental e progressiva universalização do Ensino Médio; transformação das universidades públicas, permitindo o início de um processo de expansão e parcerias com universidades privadas.

A inclusão pela educação deve se preocupar com o controle rígido

da evasão escolar, como forma garantir ao indivíduo em formação que este seja preparado para o exercício futuro da cidadania e para viver em paz na sociedade. A evasão escolar é um fator preocupante e está diretamente ligada aos índices de violência na sociedade. O elevado número de homicídios entre jovens e a violência de maneira geral, quando praticados por adolescentes (12 a 18 anos incompletos), são, comumente, realizados por aqueles que abandonaram a escola.

II. O segundo é exigir **educação de qualidade para todos**, comparável com a educação dos países nucleares, em todos os níveis de ensino, tanto no setor público quanto privado. As Universidades privadas tendem a se transformar, como registra o ex-Ministro do Planejamento Velloso, “nas grandes indústrias (no bom sentido) do Século XXI (juntamente com cultura e lazer)” (*in* SOUZA, 1999, p.9), sendo que o estímulo ao crescimento do Terceiro Setor é importante para permitir parcerias entre o poder público e a sociedade, na área educacional em todos os níveis.

Exigir educação de qualidade para todos significa exigir **eficiência na educação**. Para João Paulo dos Reis Velloso (*in* SOUZA, 1999, p. 13), a eficiência na educação:

[...] implica na mudança do modelo de gestão do setor – mesmo nas escolas públicas – do atual modelo burocrático para um padrão gerencial: flexível, atento ao aluno, voltado para resultados, controle de custos, etc. E implica também a tendência a que **Educação e Saúde** sejam prestadas principalmente em novos tipos de organizações: organizações sociais (entidades públicas, mas não governamentais), universidades autônomas (com o núcleo básico financiado pelo Estado, mas realizando parcerias com o setor privado), instituições sem finalidade lucrativa.

A qualidade de ensino tem como núcleo central a preocupação com o ser humano (aluno/família). Num primeiro orbital, a valorização do professor (comunidade escolar); no segundo, o financiamento da educação (economia da educação), porque o sistema não funciona sem recursos; no terceiro, a avaliação institucional no que tange à eficiência (*latu sensu*) do sistema escolar; no quarto orbital, os valores que se espraiam e se comunicam com a vida na sociedade em rede.

III. O terceiro ponto diz respeito à educação com valores.

Educação com valores: a palavra valor (do latim *valore*) é a qualidade de quem tem força, audácia, coragem, valentia. A pessoa bem educada é forte porque valorosa e capaz.

A preparação para a vida busca suas origens axiológicas na evolução da filosofia desde a antiguidade greco-romana até atingir a visão humanista contemporânea, em que está presente o desafio da passagem da idade da razão para a idade da consciência plena do ser (razão e sentimento, conhecimento e amor).

Sócrates (469- 399 a .C.), divisor de águas para a filosofia antiga, se notabilizou pela defesa da educação, da ética, da virtude e da obediência às leis. Preocupava-se com a natureza humana e suas implicações. Entendia que o erro era fruto da ignorância e que toda virtude é conhecimento, sendo necessário despertar nas almas o conhecimento. Daí a importância de Sócrates reconhecer “que a maior luta humana deve ser pela educação (*paideia*), e que a maior das virtudes (*areté*) é a de saber que nada sabe” (BITTAR, 2004, p. 65), pois erradicar a ignorância por meio da educação faz o filósofo reafirmar sua lição e seu compromisso com a divindade.

A certeza de Sócrates quanto ao bem viver *post mortem* era a mesma que o movimentava para agir de acordo com a lei e não desrespeitá-la, por um princípio básico do governo das leis: a eficácia.

1.1.8 Educação e programas de inclusão social: redução da violência e da evasão escolar

A socióloga e Secretária Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social do Estado do Ceará, Celeste Cordeiro, apresentou uma proposta de inclusão política como instrumento de inclusão social denominada “*Sistema Integrado de Controle Social de Políticas Públicas*” no Estado do Ceará, em cuja concepção considera a inclusão política como pressuposto para as ações estruturantes de inclusão econômica e social (NOLETO, 2004, p. 205).

Trata-se, segundo a autora, de um sofisticado sistema construído

logicamente, que permite ao governo e à sociedade congregarem esforços numa mesma direção com a garantia de avaliação constante dos resultados de sua ação. A estruturação do Sistema parte do princípio de que a exclusão social tem a pobreza como eixo fundamental e elegeu cinco áreas de intervenção fundamental, passíveis de monitoramento através da avaliação por disporem de indicadores seguros:

- I. Educação;
- II. Saúde;
- III Condições de Moradia;
- IV Emprego e Renda;
- V. Desenvolvimento Rural.

Essas cinco áreas foram priorizadas porque são aquelas que apresentam indicadores, tanto de resultados como de oferta, passíveis de serem monitorados ano a ano, por município, com possibilidade de comparação com outros Estados. E tem como apoio a concepção das Metas do Desenvolvimento do Milênio da ONU que, até o ano de 2015, conclama os países a combaterem a miséria e outros tipos de exclusão social.

A organização da sociedade leva a uma constante evolução do papel do Estado. O endividamento dos Países e a impossibilidade de atendimento de todas as demandas sociais por excesso de paternalismo levaram ao esgotamento dos recursos públicos.

Assim sendo, ainda que o Estado não consiga suprir todas as necessidades no campo social, é prioritário que crie programas de redistribuição de renda como forma de superar a pobreza, minorar a desigualdade e rechaçar a exclusão social. Universalizar de acordo com as necessidades diagnosticadas e da periferia para o centro.

O sociólogo Ivo Lesbaupin (2001) aponta a exclusão social como um fenômeno novo no cenário da pobreza e da desigualdade social, que exige um novo conceito e uma nova categoria. Para ele, o termo “**exclusão**”, mais recente, apenas recobre o que antes era chamado de **marginalização** (década de 1960). Trabalhadores marginais, por sua vez, referem-se àqueles que são excedentes ou que não servem para atuar nos setores hegemônicos da economia.

A marginalidade é tida como um fenômeno próprio do capitalismo

periférico, ao passo que a exclusão é um fenômeno típico da atual fase do capitalismo, presente tanto nos países desenvolvidos quanto nos países periféricos. Há um elemento em comum, que é a percepção de um setor social que não consegue se integrar no desenvolvimento capitalista ou é expulso do sistema dinâmico.

Em meados de 1980 se começa a falar em “nova pobreza” e não mais de grupos marginalizados inadaptados ao progresso, mas vítimas da conjuntura econômica e da crise do emprego.

No início de 1990 a noção de exclusão foi retomada, em razão da crescente degradação do mercado de trabalho.

Antes, as classes sociais eram submetidas a processos de “domesticação” através das escolas, fábricas, hospícios, presídios, da legislação e da repressão para serem força de trabalho. Agora, os excedentes não interessam mais para a economia. Em face do crescimento da pobreza e da miséria e do aumento da violência criminal, surgem tendências à intolerância e ao crescente número de homicídios de pessoas jovens.

O Mapa da Violência IV – os jovens no Brasil – publicado pela Unesco, revela que com uma taxa global de 27,1 homicídios por 100.000 habitantes, no ano de 2000, o Brasil localiza-se entre os quatro países com maior taxa de homicídios entre os 67 países do mundo que disponibilizaram no Whosis/OMS as correspondentes informações.

As taxas brasileiras de homicídios são extremamente elevadas no contexto nacional, com destaque para o fato de que é na faixa jovem, entre 15 e 24 anos, que os homicídios atingem sua maior incidência, e o momento crítico de maior risco de ser vítima de homicídio é na idade de 20 anos.

Exclusão social, para o sociólogo Ivo Lesbaupin (2001), não é um conceito e sim uma noção que expressa uma nova situação, uma situação especial, uma nova questão social e aponta dois caminhos para enfrentar a exclusão social: desprivatizar o poder público e enfatizar o espírito de participação democrática e solidariedade, através do orçamento participativo.

Lesbaupin (2001) analisa casos de Prefeituras no Brasil que têm adotado a Democracia Participativa como forma de inclusão social e vêm conseguindo reverter este processo de exclusão, promovendo a inclusão dos setores sociais desfavorecidos. Além de promover a inclusão, as prefeituras têm

promovido à democratização do poder público através do “orçamento participativo”.

Os principais eixos dos programas analisados por Lesbaupin e implantados em alguns municípios, visando a política de inclusão social, dizem respeito às áreas de direitos fundamentais sociais: saúde, educação, trabalho e moradia. Por exemplo:

Saúde: programa de controle de natalidade infantil; construção de postos de saúde; construção de hospitais; aquisição de ambulâncias, módulo odontológico, laboratórios públicos; descentralização: criação de distritos sanitários; qualidade da rede de saúde; cobertura da atenção primária à saúde; disponibilidade de leitos hospitalares; criação do banco de leite humano; programa de complementação alimentar; sistema de vigilância do recém-nascido; programa de atendimento domiciliar; criação de NAPS – Núcleos de Apoio Psico-Social; movimento regional “Criança Prioridade 1” .

Educação: universalização do ensino público e gratuito da pré-escola ao 2º grau; construção e ampliação de escolas; formação de professores; criação dos conselhos de pais de alunos; melhoria da qualidade de ensino; programa de renda-mínima (Bolsa-Escola); programa de educação profissional.

Trabalho: distribuição do serviço de tratores para arar as terras dos pequenos agricultores; formação de hortas comunitárias e hortão coletivo; plano de formação profissional com cursos para diversas especialidades e Observatório de Situação de Emprego; programas de geração de emprego e renda, desde bancos do povo até cooperativas de produção, de comercialização, agrícolas, cursos de qualificação profissional, capacitação gerencial (para micro e pequenos empresários ou associações/cooperativas).

Moradia: programa de habitação e mutirão e autogestão; urbanização de favelas, pavimentação comunitária e melhoria habitacional; eletrificação urbana e rural; controle de qualidade da água e do esgoto.

Marcio Pochman (2004) faz um balanço da gestão da Prefeitura de São Paulo, revelando os efeitos positivos de ter sido introduzida uma inovadora política de inclusão social, composta por um conjunto de nove programas sociais que funcionam de forma articulada, conforme o seguinte quadro:

Quadro 1: Eixos programáticos da Estratégia de Inclusão Social

PROGRAMAS REDISTRIBUTIVOS			
Renda Mínima	Bolsa Trabalho	Operação Trabalho	Começar de novo
Famílias Pobres com dependentes (0 a 15 anos) vinculada à saúde, educação, cultura e à organização social	Desempregados de 16 a 29 anos de idade vinculados à capacitação da ocupação ou comunitária.	Desempregados de 21 a 29 anos de idade, direcionados à capacitação e formação de empreendimentos populares.	Desempregados acima de 40 anos de idade vinculados à capacitação da ocupação ou negócios.
PROGRAMAS EMANCIPATÓRIOS			
Oportunidade solidária	São Paulo confia Microcrédito (Banco do Povo)		Capacitação Ocupacional Setor assalariado, autônomo e/ou agente comunitário
Incubadoras de cooperativas e de pequenos negócios			
PROGRAMAS DESENVOLVIMENTISTAS			
Desenvolvimento Local		São Paulo inclui	
Reconstrução de elos das cadeias econômicas e constituição de arranjos produtivos		Apoio e articulação e alocação de trabalho e intermediação de negócios	

Fonte: POCHMAN, 2004, p.17

Relata o autor que o primeiro passo foi a criação do Banco de Dados do Cidadão para traçar o perfil dos beneficiários dos programas sociais e elaborar uma política pública constantemente reavaliada e redefinida, e que permitiu uma nova geografia regional do emprego.

A implantação de programas sociais reduz os índices de violência e evasão escolar. Destaca Marcio Pochman (2004, p. 13) que os efeitos dos programas sociais sobre a violência e a evasão escolar mostraram-se alentadores:

O índice de violência caiu mais rapidamente nos distritos priorizados do que na média da cidade. Quanto à evasão escolar, logrou-se nivelar o acesso à escola entre os distritos mais pobres e ricos, contribuindo para anular um dos mecanismos reprodutores da desigualdade. Finalmente, os programas sociais contribuíram para reduzir a pobreza e a desigualdade social em pelo menos 10%.

A apresentação do trabalho de Pochmann tem demonstração gráfica

e apresenta as leis que foram aprovadas no município de São Paulo com o fim de criar e disciplinar as regras de funcionamento dos programas sociais.

O importante, quanto aos programas de renda mínima, é que sejam ancorados na educação, ou seja, a concessão do benefício deve estar vinculada à comprovação de frequência e aproveitamento escolar.

O ideal é que não haja apenas os programas de redistribuição de renda para fins de redução da exclusão social, pobreza e desigualdade social, e sim, um investimento estrutural na política educacional, de forma ampla que permita assegurar a todos, indistintamente, o acesso à educação de qualidade.

O desafio permanente aos administradores e gestores é ofertar ensino público gratuito e de qualidade para todos, bem como garantir as condições necessárias para que o educando frequente a escola.

Não basta garantir a vaga; é necessário que haja preocupação com o transporte escolar, a merenda escolar, o turno integral, o material didático e de pesquisa e o preparo dos professores. A educação enfrenta problemas que transcendem os muros escolares: fome, saúde, falta de estímulos, emprego, violência doméstica, desestrutura familiar e outros fenômenos que influenciam no rendimento escolar.

Não há como modificar uma sociedade sem que haja política de inclusão social que vise a prestação de serviços públicos de qualidade para todos. A educação, enquanto promotora de inclusão social, é a forma de se estabelecer um padrão de vida digna envolvendo alunos, professores e sociedade. Resta que o Poder Público cumpra o seu papel e garanta o direito a uma educação de qualidade para todos.

Conclui-se, daí, que o investimento em educação de qualidade e para todos é um dos eixos estruturantes indispensáveis para reduzir a desigualdade, a pobreza e a exclusão social. O desafio é saber como efetivar a educação para todos, sobretudo a educação pública e de qualidade.

1.1.9 O movimento internacional pela efetivação dos direitos humanos

Na concepção de Richard B. Bilder (*apud* PIOVESAN , 2006, p.6):

O movimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos é baseado na concepção de que toda nação tem a obrigação de respeitar os direitos humanos de seus cidadãos e de que todas as nações e a comunidade internacional têm o direito e a responsabilidade de protestar, se um Estado não cumpre suas obrigações. O Direito Internacional dos Direitos Humanos consiste em um sistema de normas, procedimentos e instituições internacionais desenvolvidos para implementar esta concepção e promover o respeito dos direitos humanos, em todos os países, no âmbito mundial.

O esforço de construção de um “Estado de Direito Internacional”, em uma arena mais democrática e participativa, há de prevalecer em face da imediata busca do “Estado Polícia” no campo internacional, fundamentalmente guiado pelo lema da força e segurança internacional (, 2006, p.XXI)⁷

No Brasil, estamos diante do surgimento muito recente de um novo ramo do Direito⁸, o “Direito dos Direitos Humanos”, autônomo, e que provoca nos juristas e acadêmicos o desafio de estudar a temática dos direitos humanos a partir da interpretação e aplicação dos tratados e declarações internacionais e seus reflexos na realidade social, identificando os mecanismos de proteção de tais direitos em favor dos manifestamente pobres e, em especial, dos excluídos que são vítimas de violações de seus direitos fundamentais (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais).

Não se trata de buscar o pseudo-equilíbrio entre as partes, porque o quadro de desigualdade social é manifesto, e sim de buscar soluções jurídicas e políticas, no campo da efetivação dos direitos humanos, levando em consideração a existência de um cenário em que a igualdade de oportunidades é mera retórica.

O princípio da dignidade da pessoa humana é o vetor que une e canaliza as forças universais num contexto único, jurídico e ético, em busca da justicialidade de todos os direitos humanos, em especial para os mais fracos e vulneráveis, vítimas do sistema de exclusão, e em nome da solidariedade e da paz social.

Destaca o juiz e presidente da Corte Internacional Interamericana de Direitos Humanos, Antonio Augusto Cançado Trindade (2000, p. 137) que, a despeito dos sensíveis avanços nos últimos anos, ainda resta um longo caminho a percorrer, pois não basta aos Estados Partes ratificarem os tratados de direitos humanos e assumirem obrigações. Cabe-lhes “respeitar e assegurar o respeito dos

⁷ A autora refere-se ao “Pós 1945” – o marco para uma nova era de reconstrução de direitos e ao “Pós 2001” com a queda das “torres gêmeas” em Nova York – um novo marco divisório na história da humanidade?.

⁸ A PUC de São Paulo em 1994 instituiu a disciplina específica de Direitos Humanos como obrigatória no curso de Direito, que foi ministrada pela Professora Flavia Piovesan.

direitos protegidos – o que requer *medidas positivas* por parte dos Estados” e também “adequar o ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção”, para dar efetividade às normas convencionais de proteção. Essas obrigações implicam no concurso de todos os poderes do Estado, de todos os seus órgãos e agentes.

O quadro evolutivo dos direitos humanos, que demonstra o crescente reconhecimento dos direitos fundamentais, coloca o ser humano como ponto central em discussão e o paradoxo que se vê, ao analisar o atual quadro de exclusão, pobreza e miséria, nos leva a concluir que, de fato, não basta **proteger** indivíduos e grupos contra a violação dos direitos humanos por parte dos Governos; é necessário ir além, e **promover** esses mesmos direitos. Eis o maior desafio do Século XXI.

Quando se quer sair do quadro atual (do ser) e ingressar no campo do (dever ser) ou do como (poderia ser) é necessário que haja um movimento de ruptura com a realidade atual. O movimento de ruptura é que indica a necessidade de uma revolução pacífica na educação com vistas à efetivação do direito humano universal à educação, visando a Educação para Todos com Qualidade e com ênfase em Valores que consagrem a dignidade da pessoa humana.

A educação é um direito humano universal que precisa ser efetivado. Antes de se apontar caminhos legais para a efetivação de tal direito no Brasil com vistas à educação de qualidade e com valores para todos, inicia-se o próximo capítulo com o fim de identificar o surgimento dos direitos humanos na ordem internacional e a sua importância, destacar o valor nuclear da dignidade da pessoa humana, apontar os fatores que dificultam a efetivação dos direitos humanos e os reflexos das Organizações Internacionais que influenciam a Educação no Brasil.

CAPÍTULO II - OS DIREITOS HUMANOS NA ORDEM INTERNACIONAL

“Os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução” (ARENDR, 1979, p.234).

A evolução da história dos Direitos Humanos faz parte integrante da tradição cultural no mundo ocidental e traduz a idéia de universalidade, com lugar garantido entre os temas globais que interessam a toda a humanidade. A preocupação mundial na busca gradativa da liberdade, da igualdade, da paz e da dignidade humana desencadeia o interesse universal.

Direitos Humanos ou Direitos do Homem trata de algo que é inerente à própria condição humana, sem ligação com quaisquer particularidades de grupos ou de indivíduos, ou seja, é de interesse universal.

A doutrina jurídica germânica (*Grundrechte*) faz distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais. Os direitos fundamentais, segundo Comparato (2005, p.57):

São os direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades às quais se atribui o poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional; são os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais.

O reconhecimento oficial dos direitos humanos pela autoridade política competente é um grande avanço no sentido da garantia das relações sociais. E cada vez mais, o reconhecimento de tais direitos converge com a consciência ética coletiva, de que a dignidade da pessoa humana exige o respeito a certos bens e valores em qualquer circunstância, ainda que não reconhecidos no ordenamento jurídico estatal ou internacional.

As normas internacionais de direitos humanos, pelo fato de exprimirem a consciência ética universal, estão num patamar acima do ordenamento jurídico de cada Estado. Havendo conflito entre regras internacionais e internas, que digam respeito aos direitos humanos, prevalece sempre a regra mais favorável à proteção da dignidade humana no caso concreto.

Os princípios fundamentais do sistema dos direitos humanos são de duas ordens, conforme Comparato (2005, p.62):

- a) Princípios axiológicos;
- b) Princípios estruturais.

Os princípios axiológicos dizem respeito aos valores éticos supremos: liberdade, igualdade e fraternidade (ou solidariedade), conforme a tríade da tradição francesa reafirmada no primeiro artigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O princípio da liberdade tem como referencial axiológico a idéia de autonomia, ou seja, de submissão de cada qual às normas por ele mesmo editadas.

O princípio da igualdade está relacionado à abolição dos privilégios estamentais e à igualdade individual perante a lei.

O princípio da solidariedade está vinculado à idéia de responsabilidade de todos pela carência ou necessidade de qualquer indivíduo ou grupo social. Com base nesse princípio é que passaram a ser reconhecidos os direitos humanos sociais, que se realizam através da efetivação das políticas públicas e visam proteger aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver com dignidade.

Os direitos sociais englobam o direito ao trabalho, o direito à seguridade (saúde, previdência e assistência), o direito à educação e, de modo geral, como se diz no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 11) “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida” (COMPARATO, 2005, p. 64).

Quanto aos princípios estruturais dos direitos humanos, eles são de duas espécies: a irreversibilidade e a complementariedade solidária.

O princípio da irreversibilidade dos direitos humanos está ligado ao fato de que, na medida em que se amplia a consciência ética e coletiva e se instituem os direitos fundamentais em vigor, estes se tornam irreversíveis e se impõem pela sua própria natureza. Não podem ser suprimidos pelos Poderes Públicos, pelo Poder Constituinte e nem pela ONU. Simplesmente é inválido suprimir direitos fundamentais por via de novas regras constitucionais ou convenções internacionais.

O princípio da complementariedade solidária dos direitos humanos diz respeito à essência do ser humano que é uma só, razão pela qual, de forma igualitária e independentemente das diferenças, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

O princípio foi proclamado pela Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, nos seguintes termos:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de modo justo e eqüitativo, com o mesmo fundamento e a mesma ênfase. Levando em conta a importância das particularidades nacionais e regionais, bem como os diferentes elementos de base históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

A controvérsia surge não no reconhecimento dos direitos fundamentais, mas na forma de efetivá-los, especialmente no que tange aos direitos fundamentais sociais. Ou seja, como reconhecer a vigência efetiva desses direitos no meio social e como efetivar o seu caráter obrigatório.

O maior problema em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas sim o de protegê-los.

A história dos Direitos Humanos é tão antiga quanto à própria História e o valor supremo sempre se pautou na dignidade da pessoa humana.

Os exames de documentos legislativos da Antiguidade já revelavam uma preocupação com “a afirmação de direitos fundamentais, que nascem com o homem e cujo respeito se impõe, por motivos que estão acima da vontade de qualquer governante” (DALLARI, 2005, p 206).

Da Idade Média foram encontrados documentos legislativos, como a legislação dos povos germânicos, que apresenta as regras de vida social e na qual está implícita a existência dos direitos fundamentais.

Na Inglaterra, na última fase da Idade Média, através da Carta Magna de 15 de junho de 1215 foram inseridas afirmações consideradas precursoras das futuras Declarações de Direitos Humanos.

Outro marco referencial importante e de grande repercussão foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembléia Nacional Francesa em 26 de agosto de 1789, como símbolo do exercício da

liberdade, sob o império da lei, em condições de igualdade.

O sucesso da Declaração fez da França, por muito tempo, a campeã das idéias liberais. Os autores da Declaração reconheceram e declararam que “os homens nascem e continuam livres e iguais em direitos” e que “as distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum”. Foi um progresso na afirmação dos valores fundamentais da pessoa humana (com ênfase na liberdade e na igualdade).

A Revolução Russa, de outubro de 1917, abriu o caminho para o Estado Socialista e despertou a consciência do mundo para a necessidade de assegurar aos trabalhadores um nível de vida compatível com a dignidade da pessoa humana.

O reconhecimento dos direitos humanos de caráter social e econômico foi o principal benefício que a humanidade recolheu do movimento socialista. O titular desses direitos não é o ser humano abstrato, mas o conjunto dos grupos sociais esmagados pela miséria, pela fome e pela marginalização.

O industrialismo do Século XIX, ao mesmo tempo em que procurava levar às últimas conseqüências as idéias liberais, mostrava também uma outra faceta, que era a diferença de classes sociais, com a concentração de indivíduos que nada mais tinham do que a força de trabalho. Era imperiosa a necessidade de se implantar uma nova ordem social igualitária e justa.

Na Alemanha, ao final da I Guerra Mundial, a situação dos operários, em razão das altíssimas taxas de desemprego, era desesperadora.

O grandioso processo de transformação democrática da sociedade, que teve início no Ocidente a partir de três Revoluções (a inglesa, a americana e a francesa) entre os séculos XVII e XVIII e foi complementado no século XIX com o socialismo, deveria concluir-se no século XX, notadamente em razão do avanço da ciência, da tecnologia e das comunicações. O cruel paradoxo, entretanto, fez com que essas mesmas conquistas tivessem contribuído para o advento de ditaduras, cuja barbárie ensangüentou o século XX de um extremo ao outro do planeta.

As atrocidades praticadas especialmente pelos nazistas na II Guerra Mundial, em nome do Estado, abalaram de tal forma o sentimento das pessoas do mundo todo (expectadores do sofrimento de seres humanos indefesos), que foi desencadeado um movimento forte e unívoco no sentido de buscar mecanismos de interação e compromisso entre os Estados na defesa dos direitos humanos e em nome da Paz.

Na II Guerra Mundial (1939/1945), países de todos os continentes, de forma direta ou indireta, acabaram sendo envolvidos. A disputa entre as Nações numa escala destrutiva sem precedentes na História e com as maiores e mais profundas conseqüências, provocou a morte estimada de 35 a 60 milhões de pessoas (a população de Nova York em 2004, comparativamente, era pouco superior a 8 milhões de pessoas).

No pós-guerra, o mundo cindiu-se em duas poderosas facções: a democracia ocidental e o comunismo soviético, situação que perdurou até o final do Século XX, quando então decaiu o comunismo soviético com a extinção da URSS e a criação da Comunidade de Estados Independentes.

De um lado, os horrores inesquecíveis da guerra, com um elevadíssimo número de vidas cruelmente ceifadas sob o manto de valores discutíveis como a exaltação da grandeza nacional, a defesa da suposta supremacia de uma raça e uma concepção dogmática de luta de classes quando, na verdade, o objetivo real de quem se escudava em tais valores era a implantação de Estado totalitário e bem articulado:

Uma polícia política onipotente e onipresente, tribunais subjugados ao poder e ao partido, pesadas condenações ao cárcere e ao exílio, campos de concentração na maior parte das vezes destinados ao aniquilamento físico dos deportados ou, no melhor dos casos, à marginalização moral e material dos dissidentes como elementos criminosos, hostis à nação, à raça ariana ou ao proletariado. Não foi menos constante ou impiedosa a pressão sobre os meios de comunicação em massa, sobre a escola e a universidade, sobre as manifestações artísticas, sobre as instituições culturais e até mesmo sobre a pesquisa científica (GHIRELLI, 2003, p.7).

Os reflexos trazidos pela tragédia, por outro lado, ensejaram mudança de paradigmas, tais como: consciência cada vez maior da correlação entre a necessidade de respeito aos direitos humanos em nome da paz, reconquista da liberdade em limites sem precedentes, restabelecimento dos direitos políticos, e movimentação da sociedade em busca de novos padrões de convivência com base em princípios éticos e de igualdade.

O conjunto de todos esses fatores contribuiu para a criação de uma ordem internacional capaz de agrupar os interesses dos Estados em busca de um ideal comum.

O homem é um ser social e criou a figura do Estado para disciplinar essas relações da vida em sociedade. A Lei é que dá vida aos Estados soberanos e

como o mundo é uma sociedade de Estados, que demanda a integração de interesses jurídicos, econômicos e políticos, surge uma *ordem internacional* constituída de *organismos* que, mesmo destituídos de soberania, buscam a interação entre os Estados, cuja prevalência deve ser a dignidade da pessoa humana e a paz social.

O Direito Internacional Público, também conhecido como Direito das Gentes, constitui-se no conjunto de princípios ou regras destinados a reger os direitos e deveres internacionais dos Estados, dos organismos e dos indivíduos. Surgiu como ciência autônoma em princípios do Século XVII.

No Século XX o Direito Internacional atingiu seu pleno desenvolvimento, com importantes acontecimentos, tais como: as Conferências Internacionais Americanas, as Conferências Internacionais da Cruz Vermelha, a 2ª Conferência da Paz de Haia, a Conferência da Paz de Paris, a criação da Liga das Nações, em 1919, o Tratado de Versalhes, na França, a criação da Corte Permanente de Justiça Internacional, a instituição em Haia da Academia de Direito Internacional, o pacto Briand-Kellong de proscricção da guerra e a Conferência Internacional da Consolidação da Paz, promovida pelo Presidente Franklin Roosevelt, bem como a criação da ONU (ACCIOLY, 1980).

As disputas entre as grandes potências que resultaram na I Guerra Mundial, deram origem a tentativas para a constituição de organizações mundiais de Estados que falassem em nome de todos e pudesse conter o egoísmo daqueles tidos como mais fortes, em especial a Liga das Nações.

A tentativa, contudo, não prosperou, e só após a II Guerra Mundial, que deixou marcas trágicas de violência e destruição, é que se conseguiu um grande avanço, ante o receio de nova Guerra, com a multiplicação de organizações de Estados com a finalidade de afirmar a ilegitimidade da submissão de um povo ao outro, fortalecendo a idéia de soberania dos Estados.

Do quanto foi exposto, em síntese, é possível afirmar que os direitos humanos são objeto de preocupação mundial histórica, que se desenvolveram gradativamente, visando garantir o direito a liberdade, a igualdade e a dignidade da pessoa humana.

2.1 O Surgimento dos Direitos Humanos na Ordem Internacional. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Reconhece-se hoje, em toda parte, que a vigência dos direitos humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante das exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não (COMPARATO, 2005 p. 224).

Carta das Nações Unidas (1945). Criação da ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Pacto de Direitos Cívicos e Políticos(1966). Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais(1966).

A questão dos direitos fundamentais da pessoa humana - Direitos Humanos -, que até então eram tratados de forma isolada por cada um dos Estados, a partir do Século XX passou a ser objeto de estudos e debates no campo das relações internacionais.

O grande impulso foi dado após a Segunda Guerra Mundial, na era da internacionalização desses direitos. O sofrimento como forma de melhor compreender o mundo e os homens é que veio aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos.

Flávia Piovesan (2006, p. 31), ao abordar o tema Direitos Humanos e o Princípio da Dignidade Humana e tecer considerações sobre o princípio da dignidade humana como referência ética maior a orientar a ordem jurídica interna e internacional, consagra-o como verdadeiro superprincípio e destaca que “é no princípio da dignidade da pessoa humana que a ordem jurídica encontra o próprio sentido, sendo seu ponto de partida e seu ponto de chegada, para a hermenêutica constitucional contemporânea”.

No universo de princípios a pautar o direito constitucional contemporâneo e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, desponta que “a dignidade humana como o valor maior, a referência ética de absoluta primazia a inspirar o Direito erigido a partir da segunda metade do Século XX” (LEITE, 2003, p.193).

Assim seja no âmbito internacional, seja no âmbito interno, a dignidade da pessoa humana é princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade. A dignidade humana simboliza um

verdadeiro superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o Constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local e global, dotando-o de especial racionalidade, unidade e sentido.

O valor da dignidade humana é um imperativo que funciona como núcleo básico e vetor informativo de todo o ordenamento jurídico, e ainda como critério e parâmetro de valoração a orientar a compreensão de todo o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A partir da introjeção do valor da dignidade humana no sistema internacional de proteção dos direitos humanos é que passa-se, doravante, a pontuar a evolução da afirmação histórica dos direitos humanos, lembrando que o conjunto das normas de proteção da pessoa humana editadas a partir da Carta das Nações Unidas inauguraram um novo tempo histórico: a era da cidadania mundial.

Em fevereiro de 1945, de um encontro em Yalta, pequena estação balneária da Criméia ao sul da União Soviética, reuniram-se Roosevelt, Churchill e Stalin, celebrando vários acordos em razão da situação mundial do pós-guerra. O primeiro ponto do protocolo firmado dizia respeito à “organização mundial”, estabelecendo-se que as Nações Unidas⁹ realizariam uma Conferência sobre a organização mundial em 25 de abril de 1945, a qual teria lugar nos Estados Unidos.

Em 1945, representantes de 50 Países reuniram-se em San Francisco, nos Estados Unidos, na Conferência das Nações Unidas para um esboço da Carta das Nações Unidas. No mesmo ano foi aprovada a Carta das Nações Unidas, destinada a fornecer a base jurídica para a permanente ação conjunta dos Estados, em nome da paz mundial. Não pode haver Paz se não houver Justiça Social.

A Organização das Nações Unidas nasceu oficialmente em 24 de outubro de 1945, na data da promulgação da Carta das Nações Unidas que assume o caráter de “Constituição da entidade”, ratificada, na época, por 51 países, dentre os quais o Brasil.

A ONU é considerada uma pessoa jurídica de direito internacional, e grande parte dos juristas a consideram como uma confederação de Estados, sendo a referida Carta o tratado que lhe deu nascimento. Em 1945, com a criação da ONU

⁹ “A expressão Nações Unidas é tecnicamente errada, porque se trata, no caso, de uma união de Estados. Preferiu-se, entretanto, essa denominação, porque o nome Estados Unidos levaria a confusões com Estados Unidos da América e porque, por influência do liberalismo, as expressões Nação e Estado são usadas como sinônimas em todo o mundo ocidental” (DALLARI, 2005.p.228).

é que começa a existir a internacionalização genérica dos direitos humanos. A ONU é tida como uma associação de Estados reunidos, com propósito de ser guardiã da paz e da esperança.

Eis o teor da Carta das Nações Unidas (ACCIOLY, 1980, p. 325):

Nós os povos das Nações Unidas,
Decididos
a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que, por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como nações grandes e pequenas e,
a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e
a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla,
E para tais fins
a praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e
a unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum e,
a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos,
Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos.
Em vista disso, nossos respectivos governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, convieram a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas.

A Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco em 1945, é um documento que sintetiza as decisões dos povos das Nações Unidas para preservar as gerações futuras do flagelo da guerra, e reafirma a fé nos direitos fundamentais do homem e na dignidade do ser humano, na busca pela paz, concluindo pela criação de uma organização internacional conhecida pelo nome de Nações Unidas – ONU.

A Carta das Nações Unidas foi o marco histórico que levou a Comissão de Direitos Humanos da ONU a elaborar uma Carta Internacional de Direitos, a qual serviu de base para a definição dos direitos e liberdades sob a forma de Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Em 10 de dezembro de 1948, em Paris, foi proclamada pela Assembléia Geral da ONU a Declaração Universal dos Direitos Humanos que, ao

introduzir a concepção contemporânea de direitos humanos, tornou-se o marco de criação do chamado “Direito Internacional dos Direitos Humanos”, um sistema jurídico normativo de alcance internacional, com o objetivo de proteger os direitos humanos.

Direitos Humanos é tema de interesse comum para toda a humanidade, cuja observância é exigência universal. Além da característica universal, os direitos humanos também são indivisíveis e interdependentes.

A Declaração definiu pela primeira vez, em nível internacional e como um padrão comum para todos os povos e nações, os direitos humanos e as liberdades fundamentais – noções até então difusas e tratadas de maneira não uniforme.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, portanto, um dos documentos mais importantes do mundo, porque, segundo Alves (2003, p.188) além de influenciar positivamente na legislação e na prática de todos os países, também causou uma verdadeira revolução na política e no Direito.

A partir da proclamação da Declaração Universal, pela ONU, o Estado deixou de ser o centro das atenções como forma de fortalecimento econômico e militar desse mesmo Estado.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos modificou radicalmente essa premissa, pois estabeleceu que o ser humano é o centro das preocupações da Política e do Direito, não podendo o Estado intervir de forma arbitrária violando a liberdade e o direito à existência digna dos seres humanos.

A Declaração estabelece que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

Portanto, o fundamento da igualdade, da liberdade, da justiça e da paz no mundo tem com pressuposto o princípio reitor da dignidade da pessoa humana.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos possui 30 artigos e é precedida de um preâmbulo, onde se diz que a Assembléia Geral das Nações Unidas proclama:

A presente Declaração Universal dos Direitos do Homem com o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente

esta Declaração se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos Estados Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

A palavra proclamar mencionada na Declaração Universal tem um significado importante, pois revela que a existência dos direitos fundamentais independe de qualquer vontade ou formalidade. Conforme Dallari (2005, p.212):

Tratando-se de direitos fundamentais inerentes à natureza humana, nenhum indivíduo ou entidade, nem os governos, os Estados ou a própria Organização das Nações Unidas, tem legitimidade para retirá-los de qualquer indivíduo.

Registre-se também que a Declaração reconhece o ensino e a educação como mecanismos para a promoção do respeito a esses direitos e liberdades. Proclama seu artigo 1 que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

Está, portanto, assegurando a liberdade, a igualdade e a dignidade da pessoa humana, bem como o direito de exercitá-las e o dever de cada um de agir com espírito de fraternidade.

A Declaração também estabelece, além do direito à liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana, um elenco de direitos fundamentais, tais como: gozo dos direitos fundamentais sem distinção de qualquer espécie; direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal; direito de não ser mantido em escravidão; de não ser submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante; direito de reconhecimento como pessoa na forma da lei; direito a receber dos tribunais remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais; direito a não ser preso arbitrariamente; direito a presunção de inocência até julgamento final; direito de não sofrer interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques a sua honra e reputação; direito à liberdade de locomoção; direito de asilo político; direito a uma nacionalidade; direito de contrair matrimônio; direito à propriedade; direito à liberdade de pensamento; direito à liberdade de opinião e expressão; direito à liberdade de reunião e associações pacíficas; direito de tomar parte no governo de

seu país direta ou indiretamente; igual direito de acesso ao serviço público de seu país; direito de votar; direito à segurança social e à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade; direito ao trabalho em condições adequadas; direito a repouso, lazer e férias remuneradas; direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstância fora de seu alcance; direito a cuidados especiais na maternidade e na infância; direito à instrução; direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e participar do progresso científico; direitos autorais; direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração possam ser plenamente realizados.

A educação é proclamada, na Declaração Universal de Direitos Humanos, como direito humano universal, nos seguintes termos:

Art. 26 - Todo 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.

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 a amizade entre todas as nações raciais ou religiosas, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrado a seus filhos

Assegura, portanto, o direito gratuito à instrução elementar e fundamental, o acesso de todos à instrução técnico-profissional e, com base no mérito individual, permite ainda o acesso à instrução superior.

A violação do direito fundamental à educação e do direito igualitário de acesso ao serviço público educacional, considerados direitos humanos ou direitos fundamentais, ensejam o direito de reivindicar a realização plena de tais direitos e de receber dos tribunais o remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais, com base no que determina a Declaração Universal.

Os direitos humanos costumam ser relacionados, inclusive pelas

Nações Unidas, em duas categorias:

I - os civis e os políticos (artigo 3º a 21);

II - os econômicos, sociais e culturais (artigo 22 a 28).

A educação está classificada como direito humano na categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais. Especificamente, integra os direitos sociais.

A classificação mais acurada, segundo Alves (2003, p.46-47) é aquela feita por Jack Donnelly, nos seguintes termos:

- 1) Direitos Pessoais, incluindo os direitos à vida, à nacionalidade, ao reconhecimento perante a lei, à proteção contra tratamentos ou punições cruéis, degradantes ou desumanas, e à proteção contra a discriminação racial, étnica, sexual ou religiosa (Artigos 2º a 7º e 15).
- 2) Direitos Judiciais, incluindo o acesso a remédios por violações dos direitos básicos, a presunção de inocência, a garantia de processo público justo e imparcial, a irretroatividade das leis penais, a proteção contra prisão, detenção ou exílio arbitrários, e contra a interferência na família, no lar e na reputação. (Artigos 8º a 12).
- 3) Liberdades Cívicas, especialmente as liberdade de pensamento, consciência e religião, de opinião e expressão, de movimento e residência, e de reunião e de associação pacífica. (Artigos 13 e de 18 a 20).
- 4) Direitos de Subsistência, particularmente os direitos à alimentação e a um padrão de vida adequado à saúde e ao bem-estar próprio e da família (Artigo 25);
- 5) Direitos Econômicos, incluindo principalmente os direitos ao trabalho, ao repouso e ao lazer, e à segurança social (Artigos 22 a 26 – proposital ou acidentalmente, Donnelly omite o Artigo 17, sobre o direito à propriedade, que acabaria excluído dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos).
- 6) Direitos Sociais e Culturais, especialmente os direitos à instrução e à participação na vida cultural da comunidade (Artigos 26 e 28).
- 7) Direitos Políticos, principalmente os direitos a tomar parte no governo e a eleições legítimas com sufrágio universal e igual (Artigo 21), mais os aspectos políticos de muitas liberdades civis.

De acordo com esta classificação, a educação está inserida nos Direitos Sociais e Culturais.

A Declaração Universal consagra a certeza dos direitos fundamentais, a segurança, impondo normas tendentes a garantir que os direitos serão respeitados, e a possibilidade dos direitos, procurando assegurar a todos a sua fruição.

O grande problema ainda não resolvido é o da eficácia das normas de Declaração de Direitos.

Tendo sido proclamadas na Declaração de Direitos como normas jurídicas anteriores aos Estados, elas devem ser aplicadas independentemente de

sua inclusão nos direitos dos Estados pela formalização legislativa. Entretanto, diante da inexistência de um órgão que possa impor sua efetiva aplicação ou impor sanções em caso de não observância da Declaração, os Estados têm adotado como praxe, incluir nas suas próprias Constituições um capítulo referente aos direitos e garantias individuais justamente porque, uma vez incorporadas ao direito positivo dos Estados, aquelas normas adquirem plena eficácia.

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 reproduziu uma série de direitos humanos que estão previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, dotando-os de plena eficácia. Ao internalizá-los na ordem constitucional, os direitos humanos passaram a ser denominados direitos fundamentais.

Ainda assim, com o objetivo de dar eficácia à proclamação dos direitos fundamentais da pessoa humana, a ONU aprovou inúmeros documentos estabelecendo de forma mais concreta os direitos de todas as pessoas ou de segmentos especiais, fixando regras de proteção.

Neste sentido, são muito importantes, a título de regulamentação, os Pactos de Direitos Humanos, preparados pela Comissão de Direitos Humanos da ONU com a finalidade de regular e aplicar os direitos reconhecidos internacionalmente, envolvendo um sistema de controle.

A regulamentação se deu não através de um, mas de dois Pactos: o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. A elaboração dos pactos demorou 20 anos e mais 10 anos para a entrada em vigor, dado o caráter obrigatório para os Estados-Partes.

Os dois pactos internacionais sobre direitos humanos foram adotados pela Assembléia Geral, por unanimidade, em 10.12.1966.

São eles:

a) O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. que passou a vigorar a partir de 3 de janeiro de 1976, estabelecendo para os Estados-partes a obrigação de adotarem medidas com vistas a alcançarem progressivamente a completa realização de tais direitos. Os direitos são: ao trabalho, à remuneração justa, de formar e de associar-se a sindicatos; a um nível de vida adequado; direito à educação (com a introdução da educação gratuita progressiva); para as crianças, de não serem exploradas; à participação na vida cultural da comunidade.

O Pacto estipulou que os Estados-partes devem apresentar Relatório ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Em 1987, o ECOSOC estabeleceu um Comitê, composto de dezoito peritos, para examinar os relatórios em sessão pública.

B) O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, vigente a partir de 23.03.76, e que contempla os seguintes direitos e liberdades: direito à vida; direito de não ser submetido à tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; direito de não ser escravizado; direito à liberdade e à segurança pessoal e de não ser sujeito à prisão arbitrária; o direito a julgamento justo; à igualdade perante a lei; à proteção da vida privada; a liberdade de movimento; o direito a uma nacionalidade; o direito de casar e de formar família; às liberdades de pensamento, consciência e religião; às liberdades de opinião e expressão; o direito à reunião pacífica; à liberdade de associação e o direito de aderir a sindicatos; o direito de votar e de tomar parte no Governo.

O Pacto acrescentou, também, outros direitos que não haviam sido contemplados na Declaração Universal, dentre eles o direito das crianças a medidas de proteção por parte da família, da sociedade e do Estado.

O mecanismo de implementação do Pacto de Direitos Civis e Políticos é o Comitê de Direitos Humanos.

O Brasil, desde 1992, é parte dos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

A equivocada noção de que uma classe de direitos (civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais) não merece tanta relevância precisa ser urgentemente dissipada, em face do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos.

Os países socialistas propunham a elaboração de um único pacto abrangente (contemplando os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), mas houve resistência por parte de alguns Países Ocidentais.

Os três argumentos principais que justificaram a resistência foram assim sintetizados (ALVES, 2003, p.49):

a) os direitos correspondiam a espécies distintas: os civis e políticos seriam jurisdicionados, passíveis de cobrança, o que não se aplicaria aos direitos econômicos e sociais (o que significa uma visão distorcida que deve ser repelida

com veemência). Importante destacar que a Declaração Universal não fez nenhuma distinção entre as duas categorias e no artigo 28 dispôs que “todo o homem tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”. E ainda, assegura a realização dos direitos sociais (art. 22), bem como o direito a receber dos tribunais remédios efetivos para os atos que violem os direitos fundamentais (art. 8).

b) os direitos civis e políticos seriam de aplicação imediata, enquanto os econômicos, sociais e culturais poderiam ter realização progressiva. Os direitos sociais não são de realização progressiva e sim de aplicação imediata. No Brasil, o artigo 5º, § 1º da Constituição Federal prevê que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (Título II C.F. - aí inserido o capítulo que trata dos direitos sociais – educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados) têm aplicação imediata.

c) O terceiro dizia respeito ao acompanhamento: os direitos civis e políticos, quando violados, admitiriam petições e queixas dirigidas a um Comitê e investigados. A forma de encaminhar as notícias de violação de direitos fundamentais não deveria ser óbice a qualquer tipo de tratamento diferenciado entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais.

Os que defendiam um Pacto único, através do mesmo instrumento jurídico, justificavam corretamente que a separação poderia significar uma diminuição de importância em relação aos chamados “direitos de segunda geração”.

Na verdade, os direitos econômicos, sociais e culturais são todos de primeira e não de segunda geração. Não há como efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana, eixo principal dos direitos humanos, sem que a pessoa esteja instruída e capacitada para o trabalho e para o exercício de uma vida digna.

O Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Antonio Augusto Cançado Trindade, refere-se à fantasia das chamadas gerações de direitos, a qual corresponde uma visão atomizada ou fragmentada destes últimos no tempo. A noção simplista das chamadas gerações de direitos, histórica e juridicamente infundada, tem prestado um desserviço ao pensamento mais lúcido a inspirar a evolução do direito internacional dos direitos humanos (PIOVESAN, 2006, XXXI).

A escolha por dois Pactos, especialmente ante o motivo ideológico de que os direitos econômicos, sociais e culturais não teriam uma obrigatoriedade

imediate, não foi a ideal. Atualmente, a tendência que mais se afirma é a idéia de indivisibilidade dos direitos humanos.

Na 1ª Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Teerã, 1968), já se afirmava a indivisibilidade dos direitos humanos.

A Resolução nº. 32 da Assembléia Geral da ONU de 1977, que é uma das mais importantes nesta seara, afirma a mesma indivisibilidade dos direitos humanos da seguinte forma: a) os direitos humanos são indivisíveis; b) são inalienáveis; c) afirma a obrigatoriedade dos direitos econômicos e sociais, etc.

Em 1986, uma nova resolução afirma a indivisibilidade e a interdependência entre os direitos humanos.

Neste contexto, negar a aplicação imediata dos direitos econômicos e sociais – especialmente o direito à educação, a saúde, ao trabalho, a moradia, a segurança, a previdência social, à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados -, equivale a manter o *status quo* que ampara a injustiça social.

A maioria da população está muito mais preocupada em assegurar os direitos econômicos (ex: trabalho) e sociais (ex: educação e saúde) do que os direitos civis e políticos. O que adianta ter assegurada a liberdade de expressão (direitos civis) se a pessoa não tem condições de exercer o direito à expressão, e também não tem condições de ver assegurado o direito à saúde, à educação e ao trabalho (direitos econômicos e sociais)?

Como destaca Carlos Roberto Siqueira Castro:

Impõe-se a concretização de um internacionalismo sem superpotências e de um novo humanismo transcendente às fronteiras das nações e dos povos da terra, enfim, livre dos preconceitos que solapam o florescimento das vocações edificantes e das virtualidades individuais e coletivas (CASTRO, 2003, p. 170).

Os direitos econômicos, sociais e culturais integram a chamada “concepção contemporânea de direitos humanos”, enunciada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e reiterada pela Declaração de Viena de 1993. Tais direitos pertencem à mesma categoria hierárquica dos direitos civis e políticos.

Com razão, portanto, os que defendiam um Pacto único, pois historicamente o contexto social tem se caracterizado por um quadro acentuado de desigualdade e exclusão social, decorrentes do modelo de Estado baseado na

concepção neoliberal, em que as políticas públicas priorizam os direitos civis e políticos em detrimento dos direitos sociais, econômicos e coletivos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos contempla sem distinção as duas categorias de direitos sem qualquer hierarquia, e tem força jurídica compulsória, mesmo sem ter a forma de tratado, pacto ou acordo.

Eis que, ao ser redigida a Declaração Universal de Direitos Humanos foi incluído, em seu preâmbulo, referência incisiva a disposições da “Carta das Nações Unidas” – e esta sim, indiscutivelmente de caráter obrigatório e que os Estados-Membros se comprometeram a promover.

A partir da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, 21 convenções internacionais exclusivamente dedicadas à matéria de direitos humanos haviam sido celebradas no âmbito da ONU e de organizações regionais.

Entre 1945 e 1998 outras 114 convenções foram aprovadas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho, o que demonstra a definitiva internacionalização dos direitos humanos, tanto de natureza civil e política quanto social e econômica. Afirmou-se, também, a existência de novas espécies de direitos humanos: direitos dos povos e direitos da humanidade.

A partir da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou seja, da internacionalização dos direitos humanos, merecem destaque: a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio – 1948; as Convenções de Genebra de 1949, sobre a Proteção das Vítimas de Conflitos Bélicos; a Convenção Européia dos Direitos Humanos – 1950; os Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966; a Convenção Americana de Direitos Humanos – 1969; a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural – 1972; a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos – 1981; a Convenção sobre o Direito do Mar – 1982; a Convenção sobre a Diversidade Biológica – 1992; o Estatuto do Tribunal Penal Internacional de 1998.

Além das convenções, outros documentos das Nações Unidas merecem destaque, dentre eles as Regras-padrões mínimas para o tratamento de prisioneiros e as Regras-padrões mínimas para a administração de justiça aos jovens.

O Brasil também está inserido no sistema normativo interamericano de proteção dos direitos humanos, tendo ratificado a Convenção Interamericana

para Prevenir e Punir a Tortura e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (conhecida como “Pacto de São José”).

Gradativamente, a ONU não só vem elaborando o arcabouço jurídico da proteção internacional, mas vem, também, construindo de forma afirmativa um conjunto de mecanismos para lidar com as violações de direitos humanos.

A Declaração Universal de 1948 foi revigorada pela Segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena no ano de 1993.

O processo de internacionalização dos direitos humanos, em especial com o legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos, fez com que os direitos humanos transcendessem os interesses exclusivos dos Estados para salvaguardar a dignidade dos seres humanos protegidos.

Direitos Humanos é matéria de interesse internacional e não apenas de interesse particular de um Estado ou da relação entre os Estados. Além de ser objeto próprio de regulação do Direito Internacional, também impulsiona o emergente Direito Internacional dos Direitos Humanos como um novo ramo do Direito Internacional Público, dotado de autonomia, princípios e especificidades próprias, cuja finalidade é a de assegurar a proteção do ser humano nos planos nacional e internacional, concomitantemente.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, além de possuir hierarquia constitucional, passa a afirmar-se como um novo ramo emergente que tem por objetivo analisar os direitos fundamentais do ser humano e garantir seu exercício, geralmente tendo o Estado como obrigado. Cria, assim, uma rede de proteção de direitos em torno dos indivíduos e abre espaço para evoluir a discussão quanto à melhor forma de efetivá-los.

O cidadão, antes vinculado à sua Nação, passa a ser cidadão do mundo. E a idéia de soberania dos países não pode mais ser compreendida sem que haja harmonia e respeito aos direitos humanos fundamentais.

Do quanto foi exposto elaboramos o seguinte quadro sinóptico que aponta marcos importantes na evolução dos direitos humanos:

Quadro 2: Marcos importantes na evolução dos direitos humanos

1945 – Final da II Guerra Mundial	Surgimento dos direitos humanos na ordem internacional. Primazia do princípio da dignidade da pessoa humana como superprincípio.
1945 – Rússia	Encontro de Roosevelt, Churchil e Stalin – a busca de uma “organização mundial” em nome da paz.
1945 – San Francisco	Conferência – CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS e criação da ONU. A Carta reafirma a fé nos direitos fundamentais do homem e na dignidade da pessoa humana em nome da paz.
1948	Promulgada a DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, com base na Carta das Nações Unidas. Um dos documentos mais importantes do mundo. O Estado deixa de ser o centro das atenções, que passa a ser exercido pelo Homem. A Declaração definiu pela primeira vez os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Nenhum Estado ou Organismo tem legitimidade para retirar os direitos fundamentais ali consagrados. Para evitar discussões quanto à eficácia dos direitos, a Constituição de vários Países vem encampando o reconhecimento de tais direitos.
1976 – Entrada em vigor dos dois Pactos que regulamentam a Declaração Universal dos Direitos Humanos	A) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. B) Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos. Inobstante a classificação em duas categorias, não há hierarquia entre os direitos civis/políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais e, prevalece a idéia de indivisibilidade dos direitos fundamentais.
A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS CONTEMPLA A EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO UNIVERSAL o que significa que nenhum indivíduo, Estado ou Organismo pode excluir esse direito universal.	Ao ser proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos ficou estabelecido que cada indivíduo e cada órgão da sociedade deve se esforçar para, através do ensino e da educação, promover o respeito a esses direitos e liberdades, e assegurar o seu reconhecimento de forma universal e efetiva. Em seu artigo 26 a Declaração determina que “todo homem tem direito à instrução”.
Um desafio para o Direito Internacional dos Direitos Humanos: como efetivar os direitos fundamentais?	A eficácia dos direitos fundamentais que foram reconhecidos, especialmente dos direitos fundamentais sociais e econômicos é o ponto crucial de maior dificuldade.

Fonte: Elementos contidos neste capítulo

2.2 Fatores que Dificultam a Efetivação dos Direitos Humanos

Na ótica do Embaixador Alves (2003, p.189), nos Estados democráticos os fatores que dificultam a efetivação dos direitos humanos são inúmeros, destacando-se, dentre eles: a incapacidade dos respectivos Governos para controlar adequadamente seus agentes; o crescimento generalizado da criminalidade, a persistência de preconceitos; o fundamentalismo religioso; a falta de equidade na aplicação das leis; as condições de pobreza absoluta e marginalidade de vastos segmentos populacionais; as deficiências dos sistemas educacionais; a escassez de recursos para as áreas de saúde, emprego e previdência social; e a falta de conhecimento dos direitos garantidos a cada pessoa pelo Direito Interno.

E nos Estados não democráticos o mesmo autor assinala, dentre aqueles fatores, a resistência à implementação dos direitos políticos, o que facilita o exercício do poder arbitrário, com violações de todos os tipos de direitos civis, em especial na administração da justiça – ainda que, em alguns casos, os direitos econômicos e sociais sejam mais respeitados.

Na esfera internacional o que se percebe ainda é uma preocupação quase que exclusiva com os direitos civis e políticos, sem a atenção necessária para as condições de deterioração dos direitos econômicos e sociais.

Registra Alves (2003), contudo, que a maior ameaça presente para os direitos humanos em geral é a forma frequentemente arbitrária com que alguns Estados com grande poder de influência vêm enfrentando o terrorismo, que é uma deturpação criminosa de lutas políticas e religiosas. O desprezo pelo Direito Internacional e pelos Direitos Humanos só pode produzir descrença, senão a total falência, nos sistemas de proteção existentes.

Nesse longo processo de unificação dos interesses e direitos da humanidade, surge uma encruzilhada: ou a humanidade cede à pressão do interesse econômico e da força militar que serve a interesses ditatoriais e permite o emprego da violência contra vidas humanas, ou constrói a civilização da cidadania mundial com respeito à dignidade da pessoa humana e aos valores que permeiam a rede de consciência ética coletiva.

Flávia Piovesan (SARLET, 2003, p. 249), ao abordar a proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais e avaliar os principais

obstáculos e perspectivas para a referida proteção, à luz do contexto contemporâneo marcado pelos processos de globalização econômica, integração regional e internacionalização dos direitos humanos, aponta seis desafios a serem vencidos:

1) Consolidar, fortalecer e ampliar o processo de afirmação dos direitos econômicos, sociais e culturais como direitos humanos. Se, tradicionalmente, a agenda de direitos humanos centrou-se na tutela dos direitos civis e políticos, testemunha-se, atualmente, a ampliação desta agenda tradicional, que passa a incorporar novos direitos, com ênfase nos direitos econômicos, sociais e culturais.

2) Criar políticas específicas para a tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais mediante a especificação de sujeitos de direitos. (Ex: ações afirmativas em favor de grupos socialmente vulneráveis – crianças, mulheres, povos indígenas, etc.).

3) Assegurar a participação da sociedade civil no processo de elaboração de relatórios previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. (Ex: estimular a criação de banco de dados sobre direitos humanos, notadamente os que revelam índices de violência e exclusão). Os relatórios paralelos ou “*shadow reports*” pela sociedade civil têm sido capaz de democratizar, ampliar e qualificar o debate sobre os relatórios, como forma de produção de diagnóstico.

4) Assegurar a visita de relatores especiais sobre temas afetos aos direitos econômicos, sociais e culturais. As relatorias temáticas (da ONU e da OEA) constituem um eficaz meio de catalisar as atenções e dar visibilidade a determinada violação de direitos humanos, bem como de propor recomendações.

5) Adotar um Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que introduza o sistema de petição para a tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como fomenta a elaboração de indicadores técnico-científicos para avaliar o cumprimento e observância desses direitos. A adoção de tais medidas é fundamental, como recomendou a Declaração de Viena, para assegurar a maior justiciabilidade e exigibilidade aos direitos econômicos, sociais e culturais.

No sistema global da ONU só há previsão de relatórios.

No âmbito da OEA, o tratado que entrou em vigor em novembro de

1999 – “Protocolo de San Salvador” – estabelece um amplo rol de direitos econômicos, sociais e culturais, compreendendo o direito ao trabalho, direitos sindicais, direito à saúde, direito à previdência social, direito à educação, direito à cultura. Este Protocolo acolhe a concepção de que cabe aos Estados investir o máximo dos recursos disponíveis para alcançar, progressivamente, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Permite, ainda, o recurso ao direito de petição às instâncias internacionais para a defesa de dois dos direitos nele previstos – o direito à educação e os direitos sindicais.

6) Incorporar a agenda social de direitos humanos nas organizações e instituições econômicas regionais e globais. É preciso evitar que o FMI, através de sua política da “condicionalidade”, submeta países em desenvolvimento a modelos de ajuste estrutural incompatível com os direitos humanos. É necessário também acentuar a responsabilidade social do setor privado, em especial das multinacionais, na medida em que constituem as grandes beneficiárias do processo de globalização, pois das 100 maiores economias mundiais, 51 são empresas multinacionais e 49 são Estados nacionais.

Em suma, Flávia Piovesan conclui que (SARLET, 2003, p. 261):

Para a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, emerge o desafio da construção de um novo paradigma, pautado por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais igualitário e democrático, nos planos local, regional e global. Ao imperativo da eficácia econômica deve ser conjugada a exigência ética de justiça social, inspirada em uma ordem democrática que garanta o pleno exercício dos direitos humanos.

Se o mundo não está em ordem, já que a ordenação é sempre um problema central e aberto, a criação de uma nova ordem há de celebrar o encontro dos valores da democracia e do desenvolvimento, inspirado na crença da absoluta prevalência da dignidade da pessoa humana.

Não há dúvida de que investir em educação de qualidade para todos é uma das formas mais eficazes para se atingir a equidade e a dignidade da pessoa humana.

A construção de um novo paradigma, pautado por uma agenda de inclusão passa, obrigatoriamente, pela efetivação do direito fundamental social da educação de qualidade e para todos como forma capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais igualitário e democrático e que permita o pleno exercício dos direitos humanos.

A criação de uma nova ordem visando celebrar o encontro dos

valores da democracia e do desenvolvimento, inspirado na crença da prevalência da dignidade da pessoa humana, exige a participação da família (núcleo fundamental e natural da sociedade), da sociedade civil, dos organismos internacionais e do Estado, através de uma administração pública que seja eficiente.

Apenas a democracia real e participativa é capaz de assegurar a organização da vida internacional com base no respeito integral à dignidade da pessoa humana. Na construção de uma democracia de âmbito mundial é importante conhecer e aquilatar os elementos institucionais já existentes, reunidos na ONU – Organização das Nações Unidas – cuja criação, sem dúvida alguma, representou significativo progresso no sentido da proteção mundial da dignidade humana.

Com o intuito de ampliar o raciocínio aqui desenvolvido, destacam-se alguns temas, com o foco especialmente direcionado para o direito fundamental social da educação. Em sendo assim, passaremos, doravante, a incursionar naquela seara com o intuito de melhor conhecer as organizações internacionais do Sistema das Nações Unidas e a influência que exercem na política educacional.

Na seqüência, serão tecidos comentários acerca da existência e a importância das Organizações Não Governamentais e, por fim, o Consenso de Washington e seus reflexos conjunturais para os Países da América Latina.

2.3 Direitos Humanos e as Organizações Internacionais do Sistema das Nações Unidas: Influência na Política Educacional

A bibliografia específica sobre as Organizações Internacionais é escassa na língua portuguesa. O interesse pela matéria é recente e poucos especialistas se dedicam ao tema que é de grande relevância, especialmente em razão do rápido crescimento de tais organizações a partir de 1945.

As primeiras bases de organização da sociedade internacional que estabelecem princípios e regras básicas para a convivência entre os Estados surgiram do Direito Internacional Público.

A partir dessa organização dos Estados e em busca de objetivos comuns, foram criadas as organizações internacionais, que são sociedades formadas entre os Estados constituídas formalmente através de um Tratado, cuja

finalidade é buscar interesses comuns através da cooperação de seus membros.

São consideradas pessoas de direito internacional, segundo Accioly (1980, p.13), toda aquela a quem este reconhece a capacidade de possuir direitos e obrigações na ordem internacional: o indivíduo, a Igreja Católica Romana, o Estado e as Coletividades.

A) O indivíduo

O centro das atenções de todos os problemas sociais deve estar centrado, em primeiro lugar, na dignidade da pessoa humana. O homem possui certos direitos fundamentais que o direito internacional público reconhece e põe sob sua garantia.

B) A Igreja Católica Romana (a Santa Sé)

O Papa, durante séculos e até 1870 detinha o poder temporal, como soberano dos Estados pontifícios, ao lado do poder espiritual, como chefe visível da Igreja Católica, e exerceu ao longo da história importante papel em busca da paz social, da liberdade e da igualdade. Em 1929 a Itália, através do Tratado de Latrão, reconheceu a soberania da Santa Sé no domínio internacional. No Vaticano existe um Estado de diminutas dimensões e que participa de convênios internacionais.

C) O Estado

Os Estados são as pessoas de direito internacional. Não se confundem com Nação, que é o conjunto de pessoas que têm a mesma origem, as mesmas tradições, os mesmos costumes e as mesmas aspirações comuns. Os elementos constitutivos dos Estados são: uma população um território, um governo ou organização política que vise à realização do bem comum e a manutenção de relações com os demais membros da comunidade internacional.

D) Coletividades (Organizações)

Accioly (1980) dá o nome de coletividades quando se refere às pessoas que possuem uma personalidade que se pode qualificar de derivada por serem criações dos Estados que lhes reconhecem a capacidade de possuir direitos e obrigações internacionais.

Por sua vez, as organizações internacionais, na classificação do

mesmo autor, estão inseridas nas Coletividades, uma vez que são criações dos Estados.

Ricardo Seitenfus (2005, p. 33) define as organizações internacionais – OIs - como:

Uma associação voluntária entre Estados, constituída através de um tratado que prevê um aparelhamento institucional permanente e uma personalidade jurídica distinta dos Estados que a compõem, com o objetivo de buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros.

E destaca que a Conferência de Viena sobre o Direito dos Tratados define de forma sucinta as organizações internacionais: *entende-se por Organização Internacional uma organização intergovernamental* (art. 2º).

Os elementos constitutivos das organizações internacionais são: os membros de uma Organização Internacional (OI) são os Estados; portanto, trata-se de uma organização interestatal; a constituição das OIs é feita através de um tratado, ou seja, um acordo firmado entre os Estados; o tratado é que dá origem à OI; a existência de uma OI implica no estabelecimento de órgãos competentes; o surgimento e extinção das OIs depende da vontade dos Estados; a existência de interesses comuns entre os Estados-Membros; os Estados criam ou associam-se livremente às OIs.

As organizações de Estados existentes no mundo, segundo Dallari (2005, p. 225), se classificam em:

- a) Organizações para fins específicos.
- b) Organizações regionais de fins amplos. Também conhecidas como organizações para fins regionais. Ex. OEA
- c) Organizações de vocação universal, que são as de maior importância porque pretendem reunir a universalidade dos Estados do mundo e tratar de interesses comuns. As organizações de vocação universal foram criadas no Século XX. Os dois exemplos principais são: Liga das Nações (extinta) e a principal, que é a ONU.

2.3.1. Organização das Nações Unidas – ONU

A Organização das Nações Unidas (ONU) é a maior organização de vocação universal criada logo após a II Guerra, que substituiu a Sociedade das Nações.

Em 25 de junho de 1945, cinquenta e um (51) Estados reunidos na cidade de São Francisco (EUA) aprovaram a Carta das Nações Unidas que deu origem à ONU, em razão da necessidade imprescindível de institucionalizar as relações internacionais.

Precederam a criação da ONU: a Carta do Atlântico (1941), a Conferência de Washington (01.01.42), a Conferência de Moscou (1943) e a Conferência de *Bretton Woods* (julho de 1944).

A missão da ONU parte do pressuposto de que diversos problemas mundiais – como pobreza, desemprego, degradação ambiental, criminalidade, Aids, migração e tráfico de drogas – podem ser mais facilmente combatidos por meio de uma cooperação internacional. As ações para a redução da desigualdade global também podem ser otimizadas sob uma coordenação independente e de âmbito mundial, como as Nações Unidas (ONU, 2006).

A ONU é uma instituição internacional, atualmente composta por 191 Estados soberanos, cujos membros são unidos em torno da Carta das Nações Unidas, que é o tratado internacional que especifica direitos e deveres dos membros da comunidade internacional.

Com a criação da ONU e suas agências especializadas, o processo de internacionalização dos direitos humanos passou a se intensificar e desenvolver, marcando o surgimento de uma nova ordem internacional. Com novos modelos de conduta, cujas preocupações estão ligadas ao movimento de paz e segurança internacional, relações amistosas entre os Estados e cooperação internacional no plano econômico, social e cultural, notadamente nas áreas de políticas sociais básicas, (saúde, educação, meio ambiente) com vistas à proteção internacional dos direitos humanos.

2.3.2 O sistema das Nações Unidas e os organismos especializados ligados à ONU

Ligados à ONU, existem órgãos de apoio e instituições especializadas que trabalham em áreas específicas ligadas à saúde, educação, agricultura, aviação civil, meteorologia, trabalho e outras. Esses organismos especializados, juntamente com as Nações Unidas e outros programas e fundos, compõem o Sistema das Nações Unidas.

O Sistema das Nações Unidas é formado pelas seguintes siglas:

ACNUR, AG, AIEA, BIRD, CCI, CCPCJ, CDH, CDS, CEPAL, CIJ, CND; Comissão de Estatísticas CPD, CS, CsocD, CSW, CTBTO, DAD, DAP, DESA, DGACM, DPKO, ECA, ECE, ECOSOC, ESCAP; Escritórios de Assuntos Legais ESCWA, FAO, FIDA, FMI; Forças de Paz das Nações Unidas ICAO, ICSID, ICTR, ICTY, IFC, ILANUD, IMO, INSTRAW, MIGA, OCHA, OHRLLS, OIOS, OIP, OIT, OMC, OMM, OMPI, OMS, OMT, OPAQ, PMA, PNUD, PNUMA; Secretaria Geral das Nações Unidas UIT, UNAIDS, UNCC, UNCTAD, UNESCO, UNFPA, UM-Habitat, UNIC, UNICEF, UNICRI, UNIDIR, UNIDO, UNIFEM, UNITAR, UNMOVIC, UNODC, UNOG, UNOPS, UNOV, UNRISD, UNRWA, UNTSO, UNU, UNV, UPU, UNSSC.

Conforme informações da ONU, o Sistema das Nações Unidas é formado:

- a) pela Secretaria das Nações Unidas;
- b) pelos programas e fundos das Nações Unidas (ex.PNUD e UNICEF);
- c) pelos organismos especializados (ex. Unesco, Bird, FMI).

Os organismos especializados, embora tenham laços formais com as Nações Unidas, não podem ser considerados como sendo seus órgãos, sejam especiais ou subsidiários. Eles possuem independência jurídica e de conteúdo, tanto é que Países que não fazem parte das Nações Unidas podem fazer parte dos organismos especializados. Especialistas preferem denominá-los como “parte da família” das Nações Unidas.

Segundo a Carta da ONU, tais instituições são aquelas que foram ou

que venham a ser “criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos” (art. 57).

Os organismos especializados podem ser divididos em quatro grandes grupos:

- a) de cooperação econômica – (BIRD, FMI, OMPI, FAO, ONUDI, OMC);
- b) de cooperação na área social – (OIT, UNESCO, OMS);
- c) de cooperação em comunicação – (UPU, UIT, OACI, OMI);
- d) dotadas de fins específicos – (OMM, AIEA, OPAQ, OMT).

Das entidades que compõem o Sistema das Nações Unidas ligados à ONU, destacam-se, aqui, o trabalho de alguns programas e fundos das Nações Unidas e de organismos especializados que cooperam com:

I. a área social (educação): o programa PNUD, o fundo UNICEF e o organismo especializado, a UNESCO);

II. a área econômica (organismos especializados BIRD, FMI e OMC), e que refletem no investimento na área educacional.

2.3.2.1 PNUD

A Organização das Nações Unidas, vinte anos após a sua criação sofreu várias adaptações, com a finalidade de enfrentar o desafio do subdesenvolvimento da maioria dos Estados-Membros.

Para tanto, foram criadas duas estruturas:

- a) a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED);
- b) o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Quanto ao PNUD (que mais interessa por estar ligado à área da educação), foi criado através da Resolução nº. 2029, estabelecida na XX Assembléia Geral da ONU, em Nova York.

O PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – tem como mandato central o combate à pobreza e também o manejo do meio ambiente e sua utilização de forma sustentável, bem como a modernização do Estado. O PNUD está presente em 166 países com o intuito de contribuir com as Nações em temas relacionados ao desenvolvimento. Constitui-se em um programa de assistência técnica que visa oferecer condições para que os verdadeiros investimentos para o desenvolvimento sejam efetivamente realizados.

Em setembro de 2000, na Cúpula do Milênio, apontada como a maior reunião de chefes de Estado e de governo da história, foram aprovados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM – um compromisso concreto, traduzido em ações do dia-a-dia não só para os governos, mas também para instituições e cidadãos de todo o mundo.

Os objetivos e metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, a serem atingidos até 2015 pelos 191 Estados-Membros das Nações Unidas, conforme se extrai do endereço eletrônico www.pnud.org.br, são:

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome;
2. Atingir o ensino básico universal;
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
4. Reduzir a mortalidade infantil;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

1º objetivo: Erradicar a extrema pobreza e a fome. Metas: reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome;

2º objetivo: Atingir o ensino básico universal. Meta: garantir que, até

2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico;

3º objetivo: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres. Meta: eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, a mais tardar até 2015.

4º objetivo: Reduzir a mortalidade infantil. Meta: reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de cinco anos;

5º objetivo: Melhorar a saúde materna. Meta: reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.

6º objetivo: Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças. Meta: até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência atual. Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.

7º objetivo: Garantir a sustentabilidade. Metas: integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais; reduzir pela metade até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura; até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

8º objetivo: Estabelecer uma parceria mundial para o Desenvolvimento: Metas: avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório; atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos; atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento; tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo; em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo; em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento; em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.

Em síntese, o PNUD traça o eixo das diretrizes que direcionam as políticas públicas de educação e tecnologia, assistência e saúde, meio ambiente e política econômica, tendo como metas a realização de medidas socioeconômicas a serem atingidas até 2015.

Com o objetivo de responder ao compromisso assumido pelos líderes mundiais de atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o PNUD busca adotar uma estratégia integrada, respeitando as especificidades de cada País.

No Brasil, o PNUD vem desenvolvendo projetos importantes, dentre os quais pode-se citar: projetos de desenvolvimento local implantados em 58 municípios; implementação do EMPRETEC (Programa de Desenvolvimento de Empreendedores) em parceria com o SEBRAE, visando qualificar pessoas para montar e gerir seus próprios negócios; implantação do Programa Proformação, em parceria com o MEC, voltado ao ensino à distância para professores leigos de ensino fundamental; integração com o Congresso Nacional através do projeto INTERLEGIS, informatizando mais de mil Câmaras Municipais; implementação em 23 Estados, em parceria com o Ministério da Fazenda, do PNAFE, programa que visa aumentar a arrecadação por meio de racionalização do sistema, combate à fraude e às sonegações e melhorias no serviço ao contribuinte; repasse de experiências bem sucedidas no Brasil a outros Países no campo da prevenção e combate ao vírus da Aids.

Acredita-se ser de grande importância o PNUD no acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, apoiando a implantação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integrado, estimulando a utilização sustentável da energia e do meio ambiente e disseminando a tecnologia na era da inclusão digital.

O Tribunal de Contas da União, a quem compete auxiliar o Congresso Nacional a exercer o controle externo e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e, em última análise, contribuir para a melhoria da prestação do serviço público, resolveu incorporar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM – como parâmetro de avaliação de alguns dos principais programas do governo brasileiro, a fim de aferir até que ponto os projetos governamentais estão contribuindo para o Brasil alcançar os objetivos a que se comprometeu.

Como a estrutura do Tribunal de Contas é insuficiente para avaliar

todos os programas e projetos do Governo, a prioridade será selecionar segundo critérios de relevância, dentre os quais aqueles relacionados com o ODM. Esse encaminhamento foi dado durante o Seminário *“Incorporando novas dimensões às avaliações de programas de governo: equidade, responsabilização por desempenho e qualidade do gasto”* realizado em novembro de 2004.

2.3.2.2 UNICEF

Vale também ressaltar, e porque também co-relacionado à área educacional, o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo UNICEF.

O UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância – trabalha em parceria com os governos municipais, estaduais e federais e com outras agências do sistema ONU, com a sociedade civil e com o setor privado na realização de projetos e na prestação de apoio às políticas públicas que defendam e promovam os direitos de todas as crianças e adolescentes. Apóia, também, projetos concretos desenvolvidos por ONGS que ofereçam soluções locais para o problema, sendo que as iniciativas são divulgadas e inspiram outras instituições e projetos.

A proposta de trabalho do UNICEF é orientada com base nas três principais fases do ciclo da vida:

- 1º) Desenvolvimento infantil (para crianças até 6 anos);
- 2º) Educação para Inclusão (para crianças e adolescentes de 7 a 14 anos);
- 3º) Cidadania dos Adolescentes (de 12 até 18 anos).

E também em dois programas transversais:

a) Sistema de Garantias e Proteção: busca fortalecer os programas de proteção, e é integrado pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia, Defensoria Pública, Serviços de Atendimento de Defesa e pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares, em face ao grande número de crianças e

adolescentes vitimizados em situação de abandono nas ruas, exploração de trabalho infantil, prostituição e portadoras de necessidades especiais, dentre outras;

b) Monitoramento e Comunicação pelos Direitos, que congrega as atividades de monitoramento, com análise de indicadores e estatísticas.

O UNICEF tem desenvolvido relevante trabalho em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Investir preventivamente em políticas educacionais e políticas públicas é que permite ampliar o conhecimento quanto à necessidade do desenvolvimento social.

2.3.2.3 UNESCO

A UNESCO é a agência das Nações Unidas especializada em educação. Foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a II Guerra Mundial, e o eixo central de suas ações tem sido o de aprimorar a educação mundial, pois é no espírito das pessoas que deve ser edificado o alicerce da solidariedade na luta pela paz.

Desenvolve também acompanhamento técnico, estabelece parâmetros e normas, criando projetos novos, e articula redes de comunicação, atuando como catalisador na proposta, disseminando soluções inovadoras para os desafios lançados. Trabalha em parceria com 188 países e com o MEC.

A ONU adotou, através da Assembléia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 2002, a Resolução nº. 57/254 relativa ao Decênio das Nações Unidas para a Educação com vistas ao desenvolvimento sustentável (2005-2014) e designou a UNESCO como órgão responsável pela promoção do Decênio:

Una educación de calidad es una condición previa a la educación para el desarrollo sostenible en todos los niveles y en todos los medios de enseñanza¹⁰.

¹⁰ [http://portal.unesco.org/education-Unesco Education](http://portal.unesco.org/education-Unesco%20Education) -*Educación de calidad*. Acesso em 13.dez.2004:

A educação de qualidade, como se sabe, é uma condição preliminar para a educação voltada ao crescimento sustentável em todos os níveis e em todos os meios de ensinamento.

Na medida em que as pessoas aumentam sua capacidade de conhecer os problemas que as cercam, passam a participar de forma mais ativa no crescimento sustentável do planeta, atuando positivamente em campos prioritários, como o da redução da pobreza, igualdade entre os sexos, promoção da saúde, preservação do meio ambiente, adequação da vida rural, preservação dos direitos humanos, cultura de paz e não de violência, compreensão internacional e diversidade de cultura.

No Brasil, a Representação da UNESCO foi estabelecida em 19 de junho de 1964 e se tornou Escritório Nacional no âmbito do Cluster Mercosul/Chile. Em Brasília, o escritório da UNESCO iniciou suas atividades em 1972.

A UNESCO no Brasil (país que integra o E-9 – grupo dos países mais populosos do mundo) promove ações prioritárias de desenvolvimento no Setor de Educação, tendo como principal diretriz a Educação para Todos com vistas à democratização da educação em todos os seus níveis.

A área de atuação da UNESCO, por setores, não se restringe a Educação, e também se desenvolve nas áreas de: Ciências e Meio Ambiente; Ciências Humanas e Sociais – Desenvolvimento Social; Cultura; Comunicação e Informação; e Pesquisa e Avaliação.

Na área do setor Educação as ações motivadas pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, a partir da conferência Mundial de Educação Para Todos realizada em 1990, refletiram positivamente no Brasil, dando novo impulso à atuação do escritório da UNESCO/Brasil.

Em 1993 foi assinado o primeiro plano de trabalho com o MEC, com vistas a auxiliar à decisão do Governo Brasileiro na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos.

A Declaração firmada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, conhecida como Declaração Mundial sobre Educação para Todos, e ainda outros marcos internacionais, como a Confederação Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, a Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos (1997), as Declarações de Nova Deli e Amann sobre Educação para Todos (1993 e 1996) e as recomendações

das Conferências Gerais da Unesco, foram levadas em consideração pelo MEC/Brasil quando da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), exigido pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) (art. 87, parágrafo 1º, Lei nº 9.394/96) com a finalidade de fixar as diretrizes e metas para os dez anos seguintes. A UNESCO/Brasil colaborou com o processo de elaboração e finalização do plano.

A UNESCO também colaborou na construção e consolidação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos através de trabalho desenvolvido pelo Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos instituído pela Portaria 66 de 12.05.2003, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH – em conjunto com o Ministério da Educação – MEC. O PNEDH encampou recomendações do documento da UNESCO que estabelece a Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos e para uma Cultura de Paz (1995-2004).

A primeira versão do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH – foi lançada em dezembro de 2003 pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque e pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos, Nilmário Miranda, cujo documento contempla as políticas e ações a serem desenvolvidas pelos diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil no que se refere à educação em direitos humanos.

A partir do PNEDH, o MEC e a SEDH com apoio de outros órgãos passam a formular e implementar planos de ação e programas integrados. O MEC, com o compromisso maior de promover a educação de qualidade para todos com vistas à melhoria da qualidade social de vida, e a SEDH tendo como princípio o combate à discriminação, a promoção da igualdade entre as pessoas e a afirmação de que os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes.

Os eixos principais de atuação para a construção do Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos são: o fortalecimento dos canais de participação popular, combate ao trabalho escravo, proteção aos direitos das crianças, adolescentes, homossexuais, afro-descendentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência, bem como o aperfeiçoamento de meios para a apresentação de denúncias de violação aos direitos humanos. No PNEDH, os eixos são tratados em cinco comissões temáticas: Educação Básica, Ensino Superior, Educação Não-Formal, Educação dos Profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança e Educação e Mídia.

A UNESCO, na área de atuação do setor – Ciências Humanas e Sociais – Desenvolvimento Humano – tem por missão expandir o conhecimento, elevar padrões e promover a cooperação intelectual, a fim de facilitar as transformações sociais alinhadas segundo valores universais de justiça, liberdade e dignidade humana, através de programas, projetos e ações, com vistas à construção da paz.

Um dos programas de maior destaque, neste setor, é o Programa “Abrindo Espaços”, que tem por objetivo a abertura de escolas públicas nos finais de semana, oferecendo aos jovens em situação de vulnerabilidade espaços para seu desenvolvimento.

No município de Curitiba, a Prefeitura Municipal, através da Secretaria Municipal da Educação, com apoio da UNESCO, vem desenvolvendo o Programa “Comunidade Escola”¹¹, valorizando a escola como espaço aberto de conhecimento e visando projetos educativos de desenvolvimento da comunidade local nos finais de semana, com ações de educação e cidadania nas áreas de esporte, lazer, saúde, inclusão digital, cultura e empreendedorismo.

Em uma outra área de atuação da UNESCO/Brasil, denominada Pesquisa e Avaliação, que abrange diversos temas (juventude, educação, saúde, violência, gênero, raça, meio-ambiente e governabilidade), a finalidade é a de conhecer em maior profundidade a realidade brasileira. Dentre os vários temas das áreas de atuação do Setor, juventude e violência – especialmente “violência nas escolas” – é erigido como tema nuclear e a produção da UNESCO/Brasil tem servido de referência no âmbito nacional e internacional, fornecendo, ainda, ricos subsídios para a formulação de políticas públicas.

No que diz respeito à área de violência escolar, em novembro de 2002 foi fundado o Observatório de Violência nas Escolas-Brasil, fruto de uma parceria entre a UNESCO-Brasil e a Universidade Católica de Brasília com o objetivo de aprofundar as pesquisas sobre a problemática, bem como de desenvolver ações visando a superação da violência nas escolas.

No período de 06 a 08 de dezembro de 2005 foi realizado, em Brasília, o Seminário da Rede Ibero-Americana de Observatórios de Violências nas Escolas, uma parceria da UNESCO e da UCB a partir de pesquisas da UNESCO

¹¹ www.curitiba.pr.gov.br Acesso em 04.set.2005.

sobre violências nas escolas, de pesquisas do Observatório de Violência nas Escolas-Brasil – Universidade Católica de Brasília e de relato de experiências e ensaios institucionais de Universidades Brasileiras (UNIRIO – RJ, UNAMA – PA, ICESP – DF, UnB – DF, PUC – RS, UFPA, ILES/ULBRA – PA, PUC – PR, USP – SP, Centro Salesiano de São Paulo – Lorena/SP, UFPI – PI), envolvendo também o diagnóstico sobre violência nas escolas na América Latina e Espanha com a participação de representantes das Universidades e Ministérios da Educação¹².

O II Congresso Ibero-Americano sobre Violência nas Escolas, realizado de 26 a 28 de outubro de 2005, realizado na cidade de Belém (PA), foi promovido pela Universidade da Amazônia (Unama), por meio do Observatório de Violências nas Escolas – Brasil/Núcleo Pará (Unama). Foi uma iniciativa conjunta com a Unesco e o Observatório de Violências nas Escolas – Brasil/Universidade Católica de Brasília (UCB), e teve como propósito incentivar a pesquisa, o ensino e a extensão. Bem como, propor recomendações às políticas públicas e desenvolver estratégias de prevenção e combate à violência escolar para a construção de uma cultura de paz nas escolas e nas comunidades.

Além da área governamental, a Representação da UNESCO no Brasil também tem se aproximado de instituições de ensino superior e de instâncias da sociedade civil, com vistas a contribuir para as políticas públicas de desenvolvimento humano¹³, tendo como foco prioritário a educação.

2.3.2.4. BIRD

O BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – é, também, conhecido como “Banco Mundial”. Foi criado em 1944, juntamente com o FMI, através dos acordos de *Bretton Woods*. É o principal organismo multilateral de financiamento ao desenvolvimento social e econômico, atualmente composto de 181 Estados e sediado em Washington (EUA). Pode ser considerado como um serviço público internacional, muito próximo das organizações

¹² O relato da participação no Seminário será objeto de análise em capítulo específico sobre “Violência nas Escolas”.

¹³ www.unesco.org.br/uneso/nobrasil/historico. Acesso em 13.dez.2004.

clássicas.

O BIRD apresenta-se atualmente como um Grupo, o “Grupo do Banco Mundial”, e é uma das cinco instituições que o integram.

O Grupo é formado por cinco organizações:

- a) BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento. O BIRD proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias;
- b) AID – Associação Internacional de Desenvolvimento;
- c) IFC – Corporação Financeira Internacional;
- d) AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos;
- e) CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos.

O Grupo do Banco Mundial é composto por um conjunto de instituições lideradas pelo BIRD.

A influência nas decisões e votações, no Banco Mundial, é proporcional à participação no aporte de capitais, razão pela qual os EUA ocupam a presidência do Banco desde a sua fundação, marcando a forte hegemonia americana. Ao passo que, em troca, a Europa Ocidental encarrega-se da direção do FMI.

Como ressalta Maria Clara Couto Soares (TOMMASI, 2003, p.17), o Banco Mundial, no Brasil, também vem exercendo profunda influência no processo de desenvolvimento, nas últimas décadas. Nos anos 70, promoveu a “modernização” do campo e financiou um conjunto de grandes projetos industriais e de infraestrutura. Nos anos 80, em face da crise de endividamento, o Banco Mundial e o FMI impuseram programas de ajuste na economia brasileira e passaram a influenciar na legislação brasileira. O objetivo dos ajustes era o de assegurar o pagamento da dívida e transformar a estrutura econômica do País.

As políticas adotadas pelo Banco eram pautadas em uma concepção de crescimento mais adequado e, também, com a finalidade de melhor atender às necessidades do capital internacional em face ao processo de globalização, que foram chamadas, ao final de da década de 80 de “Consenso de Washington”.

Os cinco principais eixos desses programas, com o fito de inserir os países endividados no caminho do desenvolvimento sustentável, segundo sintetiza a autora Maria Clara (TOMMASI, 2003) eram:

- a) equilíbrio orçamentário, principalmente através da redução dos gastos públicos;
- b) abertura comercial com redução das tarifas de importação;
- c) liberalização financeira, com reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro;
- d) desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços e incentivos.
- e) privatização das empresas e dos serviços públicos.

Contudo, a realidade mostrou, no início dos anos 90, um resultado negativo: eis que agravou-se o quadro de miséria e exclusão social. Pois quando da crise na América Latina, em razão da maior escassez de divisas desde o pós-guerra, o BIRD não só diminuiu o fluxo líquido de recursos, mas, a partir de 1986, passou também a receber recursos líquidos, em razão do pagamento da dívida.

Relatórios do Banco Mundial (TOMMASI, 2003, p. 24) indicam que em dez anos – de 1983 a 1992 – os credores receberam 500 milhões de dólares apenas da América Latina. E que, inobstante o montante de recursos transferidos para pagamento da dívida externa, a dívida aumentou de 360 bilhões para 450 bilhões de dólares e continua sendo um sério obstáculo para o desenvolvimento dos países.

O Brasil – importante captador de recursos, considerando os financiamentos acumulados até 1994 – emprestou do Banco Mundial cerca de US\$ 22 bilhões, valor só superado pelo México e pela Índia. Nos anos de 1970, o Brasil foi o maior tomador de recursos do BIRD, sendo que a partir de 1989 a participação do País nos empréstimos do BIRD passou a cair.

Em termos percentuais, o investimento do Banco Mundial no Brasil na área educacional, passou de 2% (1987-1990) para 29% (1991-1994). A preocupação com a área educacional é um fator positivo. Contudo, é necessário que se faça o cálculo da contrapartida (investimento x pagamento da dívida) para

aquilatar o custo benefício do financiamento promovido pela alocação de recursos internacionais.

A partir da crise do México de 1994, o Banco Mundial passou a denominar tal período de “pós-ajuste”, com o discurso de aumento da alocação de recursos para os setores sociais dos países em desenvolvimento e criar parcerias sempre mais freqüentes ONGs e outras organizações da sociedade.

O novo pacote da era “pós ajuste” sem dúvida se subordina às regras econômicas e consiste em desregulamentação e liberalização de mercado, privatização, redução dos gastos públicos, reforma tributária, reforma previdenciária (privatização), reforma no sistema educacional, reforma institucional e reestruturação do Estado, bem como implementação de programas sociais focalizados na oferta de serviços públicos para os grupos mais pobres.

O Banco Mundial está fortemente comprometido em sustentar o apoio à educação. E a ênfase que o Banco Mundial vem dando à educação visa reduzir a pobreza com vistas à equidade, mas, também, à formação de capital humano adequado aos novos requisitos do novo padrão econômico de acumulação.

As novas políticas sociais têm como bandeira investir os recursos públicos em pessoas, garantindo que “todos” tenham acesso a um mínimo de educação, saúde, alimentação, saneamento e habitação, bem como às condições para aumentar a expectativa de vida e alcançar uma distribuição mais eqüitativa das oportunidades. O ponto negativo que se observa é que essas novas políticas sociais que visam atacar a pobreza não conseguem incluir empregos e nem renda para todos.

A evolução da política de empréstimos do BIRD, conforme quadro elaborado por Ricardo Seitenfus (2005, p.189) é a seguinte:

Quadro 3 : Evolução da Política de Empréstimos do BIRD

Etapas	Políticas do BIRD
1945 – 1956	Concentração dos empréstimos (65%) na Europa Ocidental para fins de reconstrução e incremento das trocas comerciais.
1956 – 1968	Participação no processo de industrialização da América Latina, especialmente a infra-estrutura (energia, telecomunicações e transporte).
1968 – 1980	Luta contra a pobreza e a miséria. Priorização de projetos nas áreas agrícola e educativa, sobretudo de natureza técnica. Abundância de recursos provenientes dos petrodólares e incremento da dívida externa dos países em desenvolvimento.
1980 – 1994	Início da política de “crédito de base política” para promover políticas de ajustes macroeconômicos. Investimentos para atenuar as tensões sociais. Prática das condicionalidades cruzadas.
1994 – 2005	Etapa do “pós-ajuste” com as reformas ditas de segunda geração: fiscal, educacional, institucional, desregulamentação, abertura econômica, privatização e programas sociais voltados para as camadas mais pobres da população. Desenvolvimento sustentável.

Fonte: SEITENFUS, 2005.

O economista argentino José Luis Coraggio (TOMMASI, 2003, p.75-123), ao questionar se “a focalização da política social é eficiente?”, vislumbra uma segmentação da população em dois setores:

- . os pobres que só dispõem de serviços básicos gratuitos ou subsidiados, que tendem a ser de menor qualidade;
- . os que obtêm serviços mais amplos, integralmente por meio do mercado, incluindo serviços “básicos” de melhor qualidade.

Destaca ainda, aquele autor, que essa segmentação apresenta problemas de eficácia e de eficiência. Cita como exemplo que a aparência do discurso “para todos” se esvai quando se observa que todos têm acesso à escola primária, mas escolas primárias de qualidade muito diferente, cuja diferença se oculta sob a aparência de um mesmo certificado de aprovação. É a dualidade do modelo, em que o mesmo direito é exercido de forma diferente para um cidadão de primeira (se obtido via renda) e, de outro, por um cidadão de segunda (se alcançado via ação pública).

Como se vê, não basta que haja apenas o investimento social e para todos como mecanismo para obter-se maior igualdade de oportunidades: é necessário garantir sua efetividade para modificar a vida e as expectativas da

população.

O governo e o setor privado devem instituir as normas, incentivos e medidas de apoio adequadas que fomentem uma maior demanda de mão-de-obra preparada e uma utilização mais eficaz desta nas atividades tão diversas como a fixação de preços na agricultura, a participação política, a regulamentação das empresas, as práticas culturais e o desenvolvimento de infra-estruturas podem contribuir para determinar a utilidade da educação recebida (PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL, 1990)¹⁴.

O economista Coraggio (TOMMASI, 2003, p.100) analisa, ainda, que o Banco Mundial detém um saber certo sobre o que todos os governos devem fazer, ou “um pacote pronto para aplicar, com medidas associadas à reforma educativa universal”.

Em síntese, segundo ele, o Banco sabe que: está determinado a induzir os sistemas de educação à descentralização (espera-se que cada Município/estabelecimento, por melhor conhecer as condições locais seja, portanto, mais eficiente; espera-se uma redução da capacidade dos interesses tradicionais – sindicatos e associações); que a descentralização deve desenvolver as capacidades básicas de aprendizagem no ensino primário e, conforme a realidade do País, no nível médio inferior, o que contribuirá para atender a demanda de “trabalhadores flexíveis que possam facilmente adquirir novas habilidades”; que em razão dos recursos escassos deve realocar recursos públicos da educação superior e técnica para a educação básica, canalizando para os alunos que não podem pagar pela educação; que isto satisfaz o objetivo de reduzir a pobreza, pois o principal recurso dos pobres é a sua capacidade de trabalho, que aumenta com a educação; que os outros níveis de educação serão supridos pela iniciativa e recursos privados; que é conveniente que os estabelecimentos educacionais sejam avaliados por seus resultados em termos do de aprendizado dos alunos e por sua eficiência em termos de custo por diplomado; que, para incentivar as inovações e a eficiência deverão ser introduzidos mecanismos de concorrência por recursos públicos, que reproduzam a concorrência no mercado por recursos privados; que, nas salas de aula, algumas regras são comuns para todos os lugares – um tempo maior de dedicação dos professores ao ensino, maior oferta de livros didáticos, maior concentração naquelas

¹⁴ PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL. (1990) Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990. Documento de referência da Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, 5-9 de março.

matérias que fornecem as habilidades consideradas básicas para o aprendizado futuro e, talvez, para as necessidades do desenvolvimento nacional; que para aumentar a eficiência interna é preciso cobrir dentro do sistema escolar certos déficits que afetam o aprendizado: educação pré-escolar, programas de saúde e nutrição; sabe que é preciso capacitar o corpo docente (à distância).

José Luiz Coraggio (2000), em sua obra “Desenvolvimento Humano e Educação”, contribuiu para a elaboração de uma agenda para discutir o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da Educação para todos, promovida em Jontiem, e apontar possíveis formas de participação.

O autor destacou que o tema da qualidade e da eficiência tem dominado os debates mais recentes no campo da educação, e que a relação entre a educação e a economia, que estava de certa forma no limbo, exige a retomada do conceito de desenvolvimento humano, reforçando o pensamento de que *a qualidade da educação é condição para a eficiência econômica* (CORAGGIO, 2000, p.13).

O Banco Mundial tem um viés economicista em seu enfoque educacional. Contudo, a realidade histórica de alguns países nem sempre se adapta ao modelo proposto e não se pode simplesmente aceitar a introjeção de valores e intervenções externas sem que haja prévia discussão aberta a respeito do modelo.

O modelo de desenvolvimento industrial vem sendo superado pelo novo modelo de desenvolvimento “informacional”, ou seja, da era da informação. O mercado globalizado exige, até por ser mais seguro, investimentos em educação básica. A educação não consegue e nem pode se distanciar da economia, pois a economia de mercado acaba influenciando nas demandas educacionais. O que se deve evitar é que a educação se submeta aos interesses meramente econômicos, pois é muito mais ampla, enquanto instrumento de formação integral do ser.

O eixo principal deve ser o respeito à dignidade da pessoa humana e à cidadania, cujos valores são introjetados através do conhecimento que se dá através da educação e que deve ter a economia como instrumento para potencializá-la, com o fito de reduzir as desigualdades sociais.

O Banco Mundial tem um importante papel no campo das políticas internacionais, especialmente por ressaltar a necessidade de se investir nas pessoas, especialmente por meio da saúde e da educação básica, bem como aumentar a capacidade dos governos para prestar serviços de qualidade com eficiência e transparência.

A política educativa, para que cumpra seus objetivos com eficiência, deve permitir que as capacidades adquiridas possam ser exercidas num contexto de desenvolvimento social e econômico.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2006, principal trabalho de pesquisa anual do Banco Mundial (disponível em www.bancomundial.org.br), trata de proposta de metas e enfoca o papel da equidade, definida como igualdade de oportunidades entre as pessoas para o desenvolvimento.

A fim de aumentar a equidade nos países em desenvolvimento, o citado Relatório identifica a elaboração de políticas que corrijam as persistentes desigualdades de oportunidades, oferecendo chances econômicas e políticas iguais, cujas políticas também aumentarão a eficiência econômica.

Entre as políticas, constam:

- a) Investimento nas pessoas mediante a ampliação do acesso à serviços de saúde e educação de qualidade e provendo redes de segurança para os grupos vulneráveis;
- b) Expansão do acesso à justiça, terra e infra-estrutura econômica, tal como estradas, energia, abastecimento de água, saneamento e telecomunicações;
- c) Promoção da equidade nos mercados financeiros, trabalhista e de produtos, para que os pobres tenham acesso facilitado ao crédito e ao emprego e não sejam discriminados pelos mercados.

O Banco Mundial, nas últimas três décadas, tem modificado suas políticas de investimento. Nos anos 60 privilegiou a estrutura física (construções e a educação de segundo grau). Em 1973, passou a focalizar as atenções nos mais pobres, atendendo necessidades básicas, de moradia, saúde, alimentação, água e educação, priorizando a educação de primeiro grau e, gradativamente, diminuindo empréstimos para a educação secundária.

Em 1990, a ênfase em investimento na escola de primeiro grau foi reforçada em virtude da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, convocada conjuntamente pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, que definiu a Educação Básica como prioridade para essa década,

com especial ênfase a educação de Primeiro Grau.

Organismos como o PNUD, UNESCO, UNICEF e Banco Mundial possuem um ponto de convergência de interesses – A EDUCAÇÃO PARA TODOS - como forma de capacitar as pessoas e reduzir o quadro de pobreza e desigualdade social.

Os organismos internacionais do Sistema das Nações Unidas certamente poderão contribuir, em razão da pesquisa, da experiência, dos recursos, dos objetivos e da rede de comunicações entre as experiências de inúmeros países, com o fortalecimento da política educacional no Brasil no que diz respeito ao combate à exclusão escolar, estímulo à inclusão e mecanismos que permitam aprimorar a qualidade de ensino.

2.3.2.5. FMI e OMC

O FMI (Fundo Monetário Internacional) e a OMC (Organização Mundial do Comércio) são organizações internacionais tidas como instituições especializadas da ONU. E na qualidade de organizações especializadas apresentam as seguintes características comuns: foram criadas através de um acordo firmado entre Estados, dotadas de amplas e reconhecidas atribuições nos assuntos relacionados em seu tratado constitutivo e vinculam-se às Nações Unidas através de um acordo específico.

O FMI foi criado na conferência de *Bretton Woods* (1944). Com relação à estrutura e o processo decisório, reproduz a experiência do BIRD. Contudo, os objetivos são distintos. O BIRD é uma instituição de ajuda ao desenvolvimento, enquanto o FMI restringe-se ao auxílio à administração monetária externa do Estado-Membro.

Em síntese, o FMI tem por objetivo socorrer países pobres em dificuldades econômicas e fornecer assessoria técnica em questões financeiras às nações que participam do organismo. Atua como coadjuvante no gerenciamento de questões internas dos países que recorrem ao fundo com o intuito de promover ajuste fiscal, equilíbrio orçamentário, cortes nos orçamentos, controle do câmbio e estabilidade da moeda. As medidas do FMI possuem um custo social muito elevado. A visão é predominantemente economicista e gera desemprego e recessão em

razão do corte de gastos.

A OMC – Organização Mundial do Comércio - é composta por cento e quarenta e oito Estados-Membros, tendo a China ingressado na Conferência de Doha (em 2001) e a Federação Russa negocia sua adesão. Tem se mostrado uma organização eficiente para solucionar conflitos de natureza comercial entre os Estados-partes da OMC. Por exemplo, quando uma medida nacional contraria os dispositivos do Acordo Geral sobre concessão de subsídios.

2.4 Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional (ONGAT) e Nacional (ONGs)

Steitenfus (2005, p 337) destaca a existência de Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional (ONGAT) – as quais merecem uma atenção especial, mesmo porque no Século XX as ONGAT se multiplicaram e atingiram muitos campos sociais.

A ineficácia do Estado e dos poderes locais faz com que se amplie o campo de atuação das ONGAT, que atuam de maneira independente ou em parceria com Estados e com Organizações Internacionais. Seu surgimento está vinculado ao grau de maturidade e participação da sociedade, razão pela qual o fenômeno tem origem, em particular, na Europa e na América do Norte.

As ONGATs são organizações de caráter privado, sem fins lucrativos (o que as distingue das empresas de caráter econômico) e que são movidas por algum vínculo de solidariedade transnacional.

Os integrantes não são os Estados e sim particulares ou associações que desconsideram as barreiras nacionais e atuam, sobretudo, nas áreas humanitárias, ambientalistas e de direitos humanos.

Várias ONGATs são formalmente reconhecidas pela ONU e exercem influência nas decisões dessa entidade, o que evidencia a participação direta dos povos na ordem internacional, contribuindo para corrigir as deficiências do Estado e reduzir o quadro de exclusão, pobreza e desigualdade social, bem como diminuir a violência e fortalecer o discurso da paz.

As ONGATs não dispõem de personalidade jurídica internacional e

não podem ser consideradas como pessoas jurídicas de direito internacional.

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, em Parecer datado de 27.01.1950, definiu as Organizações Não Governamentais como sendo “qualquer organização internacional que não é criada por via de acordo internacional”, ou seja, pelo Estado.

A tendência contemporânea de cooperação internacional oriunda nas Organizações Internacionais consiste na sua terceirização em benefício das ONGATs ou em seus co-financiamentos.

O número de ONGATs acreditadas junto às Nações Unidas é surpreendente: em 1945 – 41; em 1970 – 400; em 1990 – 800; em 2002 – 2.010.

Das ONGATs atualmente existentes, três delas merecem destaque:

- a *Moody's, Fitch, Standar & Poor's*, localizadas nos Países Desenvolvidos, que avaliam as possibilidades de pagamento da dívida pública de certos países, em especial os de economia emergente;

- a *Transparency Intercacional* (TI), encarregada de elaborar e divulgar uma classificação de corruptos e de corruptores que atuam no âmbito transnacional. A TI impulsionou as Organizações Internacionais na elaboração de Convenções para combater a corrupção, como é o caso da Convenção contra a Corrupção adotada pela ONU em 2003;

- a *Soka Gakkai Internacional*, (SGI) uma das maiores Organizações Não-Governamentais transnacionais das Nações Unidas, com mais de 12 milhões de associados em 190 países e territórios.

A *Soka Gakkai Internacional* (SGI) é registrada como Organização Não Governamental (ONG) no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), no Departamento de Informações Públicas das Nações Unidas (UNDPI), na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e também é membro da Federação Mundial das Associações das Nações Unidas¹⁵.

A missão principal da organização é a de contribuir para a paz, a cultura e a educação com base na filosofia e no humanismo budista, imbuídos de um firme compromisso com a não violência e com base em dez princípios. Em síntese os princípios da *Soka Gakkai Internacional* estão baseados:

¹⁵ www.sgi.org

Na contribuição para a paz, a educação e a cultura, pela felicidade e o bem-estar de toda a humanidade, inspirada no respeito budista à dignidade da vida; no ideal da cidadania mundial, e salvaguarda dos direitos humanos fundamentais sem discriminação; no respeito à liberdade de crença e expressão religiosa; na compreensão do Budismo; no respeito a outras religiões e através do diálogo visando cooperar para a solução de questões fundamentais; no respeito a diversidade cultural e promoção de intercâmbios culturais; na proteção da natureza e do meio ambiente; na contribuição para a promoção da educação, na busca da verdade e também no desenvolvimento da ciência para capacitar as pessoas e cultivar seu caráter e desfrutar uma vida plena e feliz (IKEDA, 2001, p.195/196).

O Presidente da *Soka Gakkai Internacional* (SGI), Daisaku Ikeda, ao escrever sobre o “Desafio de uma nova era – Paz” e abordar o tema desenvolvimento e direitos humanos destacou a necessidade de erradicação da pobreza como um desafio humanitário da maior urgência, pois para um quarto da população mundial que sobrevive em estado de extrema pobreza a dignidade humana está constantemente ameaçada. Para ele, remover a guerra e a pobreza que ameaçam a dignidade da pessoa humana seguramente favoreceria o gozo dos direitos humanos.

Propõe o fortalecimento do papel das Casas das Nações Unidas nos diversos países e destaca que, de acordo com estimativas da PNDU, os custos para acabar com a miséria não iriam além de um por cento da renda mundial e não mais do que dois ou três por cento do total da renda de todos os países, exceto as nações pobres. O corte nos gastos militares, uma economia voltada para a redução da pobreza e medidas concretas que favoreçam o desenvolvimento humano trariam um considerável alívio a tão grave problema.

A atuação efetiva das ONGATs faz delas fenômenos importantes no sistema internacional em busca da efetivação dos direitos humanos.

No âmbito Nacional, o Terceiro Setor vem ganhando força e espaço através de Organizações Não Governamentais (ONGs), que são os movimentos ou associações como as Igrejas, os sindicatos, as fundações e as sociedades científicas e culturais.

É imprescindível, também, destacar a importância crescente que as Organizações Não-Governamentais, conhecidas como ONGs, vêm exercendo enquanto entidades privadas e que atuam de variadas formas, denunciando violações de Direitos Humanos, fazendo a divulgação dos documentos internacionais relacionais a esses direitos, promovendo estudos, pesquisas e aperfeiçoando a rede de proteção, bem como apresentando sugestões às

organizações oficiais visando o aprimoramento.

É ínsito ao ser humano desenvolver atividades de cunho humanitário e filantrópico para colocar em prática tais idéias. Os grupos de pessoas se organizam, geralmente, através da criação de uma pessoa jurídica em torno da qual um patrimônio é composto de bens livres afetos a um fim social (fundação) ou a reunião de pessoas em busca de uma finalidade social comum (associação), e que são denominadas de Entidades de Interesse Social.

No Brasil e em outros Países vem crescendo muito a preocupação com a estrutura de funcionamento dessas Entidades que compõem o chamado “Terceiro Setor”, e que tem como origem os movimentos sociais instituídos pela sociedade civil.

Os movimentos sociais são os precursores das Entidades de Interesse Social propriamente ditas: associações, centros, fundações, institutos, etc. São ações de caráter social paralelas às do Estado, caracterizadas pela ausência de finalidade de lucro. E são justamente os movimentos sociais que historicamente tem impulsionado as grandes mudanças do perfil do Estado, através de Revoluções ou Movimentos Silenciosos, mas fortes e bem direcionados.

O final da II Guerra Mundial trouxe uma série de transformações sociais no mundo, tais como mudanças no centro de poder econômico e político, concentração urbana, migrações do campo, aumento da violência, doenças, pobreza, e conflitos religiosos, étnicos, sociais ou políticos. A sociedade passou a intervir através dos agentes sociais e a sociedade civil passou a se organizar.

No Brasil, as organizações da sociedade civil passaram a se fortalecer na década final do regime militar e a garantia da execução das ações sociais e sobrevivência dessas organizações ficaram dependentes de Fundos provenientes das Organizações Não Governamentais – ONGs – Internacionais, de caráter filantrópico, cujos fundos eram destinados às populações excluídas, meio ambiente, movimentos sindicais, etc.

No início dos anos 90 a crise financeira também repercutiu nas ONGs internacionais, aliada às questões de miséria na África e no Leste Europeu, cujas conseqüências se refletiram também no Brasil.

Os fundos governamentais que passaram a apoiar os projetos sociais das ONGS fizeram surgir exigências de planejamento e controle de recursos, temas ainda não familiares ao perfil dos dirigentes das ONGs, notadamente de

formação predominante na área social.

A preocupação no meio jurídico e contábil a respeito do funcionamento e controle do Terceiro Setor vem crescendo. No Brasil, com o advento da Comunidade Solidária, na década de 90, criou-se um grupo de trabalho para a regulamentação dessas Entidades de Interesse Social, que foi denominado “Marco Legal do Terceiro Setor”. O argumento era de que o Primeiro Setor – Estado – e o Segundo Setor – Mercado – tinham suas regras definidas, mas o Terceiro Setor – as Entidades de Interesse Social – ressentia-se da falta desta regulamentação, particularmente no que diz respeito à transparência da gestão dos recursos nas Entidades de Interesse Social.

No Brasil foram aprovadas as seguintes Leis: nº. 9.608/98 para regulamentar o trabalho voluntário no Brasil, e nº. 9.790/99, conhecida como “Lei das OSCIPs”, que trouxe uma caracterização específica das Entidades de Interesse Social perante o Estado: a qualidade de interesse público. Este conceito alterou o de Utilidade Pública, pois criou dois tipos de Entidades de Interesse Social: as declaradas de interesse público para fins de relações com o Governo e aquelas de qualidade social não declaradas de utilidade pública. O intuito foi o de restringir o acesso generalizado aos recursos públicos de ações sociais, canalizando-os de maneira mais direcionada para as OSCIPs, de forma a manter uma direção orçamentária mais controlada no Poder Público. O novo Código Civil (2002) também trouxe inovações sobre as organizações da sociedade civil.

No Brasil, o Terceiro Setor, composto pelas Entidades de Interesse Social formadas por várias instituições privadas que atuam nas áreas de interesse público, tais como promoção da assistência social, educação, saúde, defesa do meio ambiente e pesquisas científicas, dentre outras, adotam a forma jurídica de associação ou fundação, ambas previstas no Código Civil Brasileiro, e apresentam as seguintes características básicas:

- a) promoção de ações voltadas para o bem-estar comum da coletividade;
- b) manutenção de finalidades não-lucrativas;
- c) adoção de personalidade jurídica adequada aos fins sociais (associação ou fundação);
- d) atividades financiadas por subvenções do Primeiro Setor

(governamental) e doações do Segundo Setor (empresarial, de fins econômicos) e de particulares;

e) aplicação do resultado das atividades econômicas que porventura exerça nos fins sociais a que se destina;

f) desde que cumpra requisitos específicos, é fomentado por renúncia fiscal do Estado.

A expressão “Terceiro Setor”, admitida como contempladora de todas as Entidades de Interesse Social, tem sido alvo de diversos estudos, visto que a Regulamentação do Terceiro Setor será o foco do Século XXI, não apenas pela quantidade (mais de 200 mil no Brasil, segundo dados da RAIS), mas, também, pelo seu nível de empregabilidade, que é mais de 1 milhão de empregados no Brasil, conforme revela o manual de procedimentos contábeis para fundações e entidades de interesse social (2004, Fundação Brasileira de Contabilidade).

Do quanto foi analisado, extrai-se que os direitos humanos, enquanto movimento universal que se internacionalizou a partir da II Guerra Mundial, tem demonstrado uma fascinante capacidade de uniformizar parâmetros através de tratados, declarações e influenciar os organismos internacionais, regionais e locais. É como uma sociedade em rede interligada e hiperativa, sintonizada na proteção dos direitos humanos.

Ao final de cinco décadas de evolução, os direitos estão consagrados e a segunda etapa, que faz parte natural do processo evolutivo, diz respeito à capacidade de implantar regras e princípios contra os Estados que violam os referidos direitos.

Os Estados onde os direitos humanos são violados podem responsabilizar os agressores sem que as vítimas tenham que recorrer ao sistema de monitoramento internacional. Da mesma forma, os Estados também podem ser responsabilizados por quem de direito, quando autores da agressão aos direitos fundamentais (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais).

2.5 Consenso de Washington e os Reflexos para os Países da América Latina

Reuniram-se em Washington, em novembro de 1989, funcionários do governo norte-americano e de organismos financeiros ali sediados – FMI, Banco Mundial e BIRD - com economistas latino-americanos. O objetivo do encontro era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos Países da América Latina. O nome de “Consenso de Washington” foi dado às conclusões que saíram dessa reunião.

Ratificou-se a proposta neoliberal que vinha sendo insistentemente transmitida pelo governo norte-americano como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral, para evitar desperdícios de recursos das instituições financeiras destinadas aos países em desenvolvimento.

O Consenso de Washington não tratou de questões sociais como educação, saúde, distribuição de renda ou eliminação da pobreza. Ainda que se reconhecesse que a democracia e a economia de mercado são objetivos que se complementam, o Consenso teve uma visão de caráter economicista.

Indaga-se: De quem foi a responsabilidade pela gravíssima crise enfrentada pelos Países da América Latina? Dos Governos locais, que adotaram políticas nacionalistas equivocadas e que precisariam do apoio técnico dos Estados Unidos através do Consenso de Washington? Ou das crises decorrentes da alta do petróleo e da alta das taxas internacionais de câmbio, que refletiram diretamente no montante da dívida externa desses Países?

Paulo Nogueira Batista (1995), ao abordar o Consenso de Washington no Caderno da Dívida Externa nº. 6, destaca, em relação à ruptura da ordem econômica no pós-guerra, que:

[...] antes mesmo da primeira crise do petróleo, a abrupta decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro e de deixar de flutuar sua moeda já denotava a tendência da superpotência responsável pela estabilidade da ordem econômica vigente a tomar decisões unilaterais, sem levar em conta o impacto internacional de grande envergadura. Ao derrubar, sem maior cerimônia, uma das colunas básicas do sistema monetário construído em Bretton Woods, os Estados Unidos afirmavam, sem reboços, a prevalência dos interesses nacionais sobre as responsabilidades mundiais do planeta [...]

De um golpe, com a súbita elevação da taxa de juros – que mais do que duplicaram em termos reais – os países latino-americanos se veriam na impossibilidade de honrar o serviço de suas dívidas externas, serviço que

passou a requerer, em média, a utilização de mais de 80% de suas receitas de exportação.

Evidentemente que o quadro de possível insolvência dos devedores ameaçou diretamente os interesses econômicos e financeiros dos bancos privados internacionais. As autoridades de supervisão bancária dos Estados Unidos passaram, a partir da crise da dívida latino-americana, a ter uma atitude de firme cobrança do respeito às normas de regulação da atividade bancária, a fim de restabelecer a solvência do sistema.

De acordo com o Consenso de Washington, os destinatários dos recursos internacionais deveriam se sujeitar a algumas regras. Em síntese:

- a) Reforma Tributária: no que diz respeito à arrecadação de impostos para que as empresas pudessem pagar menos e adquirir maior competitividade;
- b) Diminuição da Dívida Pública: redução dos gastos no setor público, com corte de salários e demissões de funcionários públicos excessivos;
- c) Reforma Previdenciária: a preocupação era com o grande déficit que gera a previdência pública. Reforma no sistema de aposentadoria;
- d) Reforma Trabalhista: afrouxamento das leis trabalhistas;
- e) Abertura Comercial: maior facilidade para entrada e circulação de mercadorias, serviços e capitais, diminuição de impostos alfandegários e outras restrições comerciais.
- f) Privatização das Estatais: como forma de conter o déficit público e reduzir o gigantismo do Estado e diminuição da participação do Estado nas atividades produtivas;
- g) Influência nos juros de mercado e câmbio de mercado: como forma de regular a economia: menor taxa sobre rendimentos mais elevados e elevação das taxas de juros para conter a inflação; severo controle de emissão de moedas.

O FMI, organização internacional especializada do Sistema das Nações Unidas, quando de sua criação apresentava dois claros propósitos: auxiliar,

temporariamente, os países-membros a eliminar ou reduzir desequilíbrios de sua balança de pagamentos e propiciar uma cooperação monetária internacional, com a finalidade de fornecer maior estabilidade ao sistema monetário, condição extremamente importante para o comércio internacional.

A partir de 1990 o Banco Mundial passou a se preocupar com o tema da miséria no Terceiro Mundo, através do *World Economic Report* e a sugerir, para reduzi-la, que a concessão da ajuda fosse vinculada a compromissos nacionais de medidas de combate à pobreza.

As funções do FMI vêm evoluindo, deixando de ter uma função puramente monetária, com empréstimos de curto prazo, para ter como objetivo o desenvolvimento de longo prazo, com transferência de recursos, inclusive com objetivos mais amplos no âmbito político e institucional, e a difusão das informações que antes eram objeto de consultas confidenciais às autoridades nacionais.

Atualmente o FMI conta com 184 Países-Membros e dispõe de US\$ 280 bilhões, cifra que nos próximos anos deve sofrer substancial aumento (STEITENFUS, 2005, p.200).

Comparativamente, no período de 1948 e 2005, as Nações Unidas, tiveram 66.918 efetivos (entre pessoal militar, policial e civil) trabalhando em operações destinadas à manutenção da paz e, destas, cerca de 2.000 pessoas mortas. O custo financeiro total destas operações foi de US\$ 32 bilhões.

O Consenso de Washington tem recebido várias críticas, tendo, inclusive, sido chamado de Dissenso. E tem sido reivindicada a elaboração do Pós-Consenso. De qualquer sorte, o modelo neoliberal foi adotado no Chile (pioneiro), Reino Unido, nos países da CEI, no Leste Europeu, no Brasil e, mais recentemente, na Argentina.

Em 1996 John Willianson, um dos autores da sistematização das idéias do Consenso de Washington, publicou artigo em que pedia a revisão do tal consenso.

As novas diretrizes do Consenso de Washington, na visão do economista John Willianson¹⁶, deveriam ser as seguintes:

Restrição ao consumo e incentivo à poupança, para diminuir a dependência de recursos externos; rígido controle dos gastos públicos, de forma a

¹⁶ <http://member.tripod.com/~aacastro/sachs>. Acesso em 18.jul.2006.

evitar a formação de déficits que provoquem a inflação; maior direcionamento dos recursos públicos para setores sociais, com ênfase no ensino básico e profissionalizante; criação de mecanismos que propiciem um controle mais efetivo da economia, para evitar distorções; aumentar a supervisão dos sistemas bancários, visando evitar a excessiva especulação financeira; abertura comercial, para propiciar o estímulo à competitividade pelas empresas locais; liberdade cambial, evitando-se artificialismos na cotação da moeda; aumento da competitividade através da modernização das indústrias, para inserção na economia globalizada; respeito à propriedade intelectual, para atrair investidores externos; confiabilidade das instituições visando garantir a manutenção de regras estáveis de mercado.

O Consenso de Washington, na análise de Nancy Bindsoll - vice-presidente executiva do BID - apresentou resultado desalentador e consagrou o termo dissenso ao constatar que não havia sido alcançado um só dos objetivos sociais e não havia endireitado as economias. Enquanto na década de 1980 – a década perdida – o crescimento da América Latina foi de 2%, na década de 1990 foi de 3%, com aumento do desemprego¹⁷.

Joseph Stiglitz¹⁸, economista que já assumiu a cadeira de economista chefe do Banco Mundial, de onde saiu em 2000 depois de criticar publicamente as políticas adotadas tanto pelo Banco quanto pelo FMI e que recebeu o Prêmio Nobel em 2001, Professor da Universidade de Columbia, em Nova York, em síntese faz a seguinte análise do Consenso de Washington:

O Consenso de Washington nasceu cheio de erros. Costumo destacar três pontos principais: a) a equidade para o desenvolvimento foi ignorada quando da elaboração do Consenso – ela não é sequer citada. b) a relevância do emprego, fundamental para promover a igualdade e para atribuir poder às pessoas, também foi desconsiderada; c) rejeito a idéia de que o Estado não precisa fazer nada. O Consenso subestimou o papel do Estado. O Estado deve regular a economia, na medida certa, que permita promover a competição, a governança corporativa e outros aspectos positivos para o desenvolvimento. Stiglitz discordou dos modelos neoliberais impostos aos países em desenvolvimento, que não consideravam prioritários os direitos humanos.

¹⁷ CANNABRAVA FILHO, Paulo. *Conjuntura 2002*. Disponível em www.novasociedade.com.br. Acesso em 19.abr.2006

¹⁸ STIGLITZ, Joseph. *Revista Desafios de Desenvolvimento* – IPEA, PNUD. Disponível em www.desafios.org.br. Acesso em 19.abr.2006

O cientista político Ignacy Sachs (2006), diretor do Centro de Pesquisas do Brasil Contemporâneo, um dos departamentos da Escola de Altos Estudos de Paris, entende que os países latinos deveriam evitar a globalização, cujos pressupostos não significam uma receita comum que possa ser aplicada indiscriminadamente a qualquer nação.

Destacou a importância dos governos adotarem um novo modelo com políticas econômicas autônomas. Esse novo modelo começa na definição de uma efetiva diretriz agrária. Acha que a única saída é o desenvolvimento rural, visto que o crescimento do mercado de trabalho, no Brasil, não pode se dar através da ampliação das vagas nos setores industriais e de serviços. Considera que no Brasil há atualmente 1,8 bilhões de quilômetros quadrados de terras agricultáveis, as quais estão sendo indevidamente utilizadas como pasto.

Acrescenta Sachs que “dados da ONU mostram que no Brasil o custo para assentar uma família, que vai gerar uma renda superior a 3 salários mínimos, não ultrapassa US\$ 15 mil. Onde mais se pode investir apenas US\$ 15 mil e, com isso, tornar viável uma renda mensal de US\$ 300?”

Extraíu-se da Revista Conjuntura 2003¹⁹, o título: “O maior feito da política externa dos EUA foi a conquista do Brasil sem dar um só tiro” e a seguinte análise:

Já pagamos US\$ 400 bilhões e ainda devemos US\$ 220 bilhões

Na década de 1991 a 2000, o Brasil pagou mais de 120 bilhões de dólares a título de juros, uma média anual superior a 10 bilhões de dólares, ou R\$ 26.000.000,00, ao câmbio de outubro de 2003. Outros 64 bilhões de dólares saíram do país a título de remessa de lucros e dividendos e outros serviços, totalizando quase 200 bilhões de dólares.

Há que tomar em conta ainda que nesse total não estão considerados os pagamentos do principal da dívida. Entre 1990 e 2001 foram pagos a título de amortização, outros 260 bilhões de dólares, uma média anual superior a 21 bilhões de dólares. Somados ao que se pagou de juros ultrapassa os 400 bilhões de dólares.

¹⁹ CANABRAVA FILHO, Paulo. **América Latina pós-consenso de Washington**: compondo uma nova cultura. Revista Conjuntura, out/2003. Disponível em www.novasociedade.com.br. Acesso em 19.abr.2006.

Em resumo, traduzindo em números aquilo que Leonel Brizola chama de perdas internacionais, a título de juros e amortizações da dívida externa estamos despendendo mais de 30 bilhões de dólares por ano.

O que ganhamos com isso? Gastamos em dez anos 400 bilhões de dólares e, em dezembro de 2002, o total da dívida externa era 227,7 bilhões de dólares, segundo o boletim de outubro do Banco Central.

Algo em torno de R\$ 7 bilhões é o que o Ministério dos Transportes necessita para tapar os buracos das estradas federais, o que não é realizado sob a alegação da falta de recursos. Mas só em juros o país terá desembolsado este ano, segundo o Banco Central, nada menos que R\$ 153,9 bilhões, equivalentes a 10% do PIB.

Ainda segundo o Banco Central, o total da dívida pública interna, em setembro de 2003, girava em torno de R\$ 707,7, 45,9% do PIB; hoje, este valor é de 1.4 trilhões de reais.

Afirma Jeffrey Sachs (SALET, 2003, p. 258-259):

Aproximadamente 700 milhões de pessoas – as mais empobrecidas – estão em débito perante os países ricos. Os chamados “*Highly Indebted Poor Countries*” (países pobres altamente endividados) compõem um grupo de quarenta e duas economias financeiramente falidas e largamente desestruturadas. Eles devem mais de \$ 100 milhões em dívida não paga ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional, a demais Bancos de desenvolvimento e governos (...). Muitos destes empréstimos foram feitos em regime tirânicos para responder aos propósitos da Guerra Fria. Muitos refletem idéias equivocadas do passado (...). O Jubileu 2000, uma organização que tem o apoio de pessoas tão diversas como o Papa João Paulo II, Jesse Jackson e Bono, o cantor de rock, tem defendido a eliminação da dívida externa dos países mais pobres do mundo. A idéia é frequentemente vista como irrealista, mas são os realistas que fracassaram ao compreender as oportunidades econômicas da ordem contemporânea (...). Em 1996 o FMI e o Banco Mundial anunciaram um programa de grande impacto, mas sem prover um diálogo verdadeiro com os países afetados. Três anos depois, estes planos fracassaram. Apenas 2 países, Bolívia e Uganda, receberam \$ 200 milhões, enquanto 40 países aguardavam na fila. No mesmo período, a bolsa de valores dos países ricos cresceu mais de \$ 5 trilhões, mais que 50 vezes o débito dos quarenta países pobres. Assim, é um jogo cruel dos países mais ricos do mundo, protestar que eles não teriam como cancelar as dívidas.

O que se conclui é que os interesses econômicos, em especial aqueles ligados ao comércio e à política cambial, podem ter um impacto muito maior no desenvolvimento dos direitos das crianças e adolescentes de um País do que propriamente o Orçamento que o Poder Público destina para o investimento nos direitos fundamentais sociais de educação e saúde.

O planejamento para execução do orçamento, quando se trata de gastos públicos, é feito com o que sobra do montante comprometido com o pagamento da dívida externa. Aí está uma das causas da falta de recursos públicos para investimentos em políticas públicas e programas sociais ligados aos direitos fundamentais sociais.

O Brasil passou de uma dívida externa de 6,2 bilhões de dólares em 1970 para 236 bilhões de dólares em 2001. O país usou 64% do orçamento de 2001 para pagar somente os vários encargos da dívida interna e externa, deixando de investir em várias áreas da sociedade civil para atender às necessidades fundamentais que garantem a dignidade da pessoa humana. O Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC) e a Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE) declaram que:

A dívida externa é como a terceira guerra mundial. Uma guerra diferente. Nela, em vez de soldados, morrem crianças. Em vez de feridos nos hospitais, há doentes e subnutridos que não encontram vaga, e há desempregados vagando pelas ruas. Não se destroem pontes e estradas, mas se eliminam fábricas, escolas e hospitais. Não se lançam foguetes, mas se pilham riquezas. A dívida externa é como uma sangria permanente nas veias abertas há cinco séculos da América Latina" (CESE/CONIC – 1999, p.22).

É importantíssima a união dos representantes governamentais com os economistas e operadores do direito da sociedade civil, envolvendo os membros do Ministério Público (a quem cabe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, e não há que se falar em democracia real sem respeito aos Direitos Humanos), para, através da formação de uma Comissão Multidisciplinar governamental e não governamental, elaborar um estudo profundo acerca das causas da dívida externa e interna no Brasil e da forma como o pagamento vem sendo feito, com vistas a encontrar uma equação de equilíbrio social e jurídico, tendo como vetor a efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana.

Não há também como deixar de registrar a outra causa que dificulta a canalização de recursos para as políticas públicas, que é o elevado índice de corrupção que existe em vários Países, inclusive no Brasil - que além da corrupção também tem uma elevada dívida externa.

Um dos caminhos para combater a corrupção e canalizar os recursos públicos para a implementação de políticas públicas é o fortalecimento e a

integração das Instituições, dentre elas, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo (através do órgão de fiscalização - Tribunal de Contas) e o Poder Executivo (através das Secretarias da Fazenda, Ouvidorias e Corregedorias), os Conselhos de Fiscalização de verbas públicas e as agências oficiais de investigação, dentre outros Órgãos e com apoio das Instituições de Ensino, através de Programas de Modernização, com vistas à maior eficiência e efetividade das Instituições. Esse sistema de controle de gastos públicos também pressupõe a importância de um maior envolvimento da sociedade civil, em especial, através do orçamento participativo.

A corrupção, somada ao desperdício e à má aplicação de recursos públicos, agrava a desigualdade social e aumenta a pobreza.

Os Programas poderiam contar com a experiência desenvolvida pelos Organismos Internacionais através de Cooperações Técnicas não reembolsáveis para o desenvolvimento de projetos pilotos que pudessem ser replicados em todos os Estados, visando a remodelagem do Sistema de Combate à Corrupção e com vistas a padrões de monitoramento de resultados. Outro importante incentivo também deve ser dado no sentido de preparar tecnicamente a população com vistas ao orçamento participativo.

No Brasil, é necessário que se busque um consenso nacional para a implantação definitiva da democracia social e econômica, de forma que o País possa se inserir na economia globalizada, porém sem abrir mão da integridade de seu território e de sua soberania e permitindo a participação democrática da sociedade no processo de discussão.

Que sejam feitas as Reformas Constitucionais Tributária, Previdenciária, Fiscal, Política, do Poder Judiciário e outras necessárias ao fortalecimento das Instituições.

Que sejam estabelecidos limites para evitar o endividamento público em todas as áreas, conforme foi feito pela Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil.

Que sejam estabelecidos mecanismos efetivos de participação popular na discussão e acompanhamento na execução do orçamento público, ou seja, o controle sobre a gestão dos recursos públicos.

Que seja priorizado o combate à corrupção com maior controle dos gastos públicos no Brasil, de forma a permitir maiores investimentos em saúde e educação.

Que o FMI, cada vez mais, passe a adotar como prioridade não a visão economicista, mas temas transcendentais das relações internacionais, tais como questões ligadas ao endividamento, ao respeito aos direitos humanos, à equidade, ao combate à pobreza e desigualdade social, ao investimento em educação de qualidade para todos e que possa, de forma factível, refazer a arquitetura do sistema econômico internacional.

Mas também, que os limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal não comprometam o crescimento social e econômico sustentável do País, pois existem limites para gastos públicos nas diversas áreas, o que implica em gerar superávit, mas a única restrição que não existe na Lei de Responsabilidade Fiscal é o limite de gastos para o pagamento da dívida externa.

No cotejo entre o lucro e a dignidade da pessoa humana, qual princípio deve prevalecer?

Para finalizar, destaca-se que a importância nuclear do Direito Internacional dos Direitos Humanos e das Organizações Internacionais Governamentais e Não Governamentais está em defender o princípio da dignidade da pessoa humana, diminuir o quadro de desigualdade social, pobreza e exclusão social e assegurar o exercício pleno do direito à liberdade, igualdade, justiça e a Paz Social.

Kant (1724-1804), em sua obra “Paz Perpétua”, já defendia a necessidade de que os Estados pudessem se unir, comungar seus interesses e, assim, deixar de existir a luta internacional e a guerra, pois a paz é a finalidade da história humana.

Nas relações internacionais o Brasil segue o princípio da prevalência dos direitos humanos (CF, art. 4º, inc.II), razão pela qual internalizou na Constituição Federal os direitos humanos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais, inserindo-os com o nome de direitos fundamentais, dentre eles, o direito humano à educação como direito fundamental social de aplicação imediata.

O próximo capítulo é destinado a analisar os direitos humanos institucionalizados na Carta de 1988, os princípios constitucionais e os seus reflexos, na busca da efetivação do direito humano à educação de qualidade para todos.

CAPÍTULO 3 - OS DIREITOS HUMANOS INSTITUCIONALIZADOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

A Constituição tem um intenso significado simbólico e ideológico, sendo que os direitos humanos ao serem institucionalizados pela Constituição Federal, recebem o nome de direitos fundamentais. A educação que é um direito humano universal, ao ser institucionalizado pela Carta Magna recebeu o status de direito fundamental social.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, tida como Constituição Cidadã, é uma das mais avançadas do mundo e um marco jurídico que expressa a transição democrática e a institucionalização dos direitos humanos no País.

A transição democrática, porque o País em 1985 estava saindo de um longo período de ditadura militar que teve início com o golpe militar de 1964, num momento de crise política, como reação das classes conservadoras, que temiam a guinada socialista que o Brasil poderia dar, pois o Governo deposto de João Goulart propiciava abertura às organizações sociais (trabalhadores, organizações populares, estudantes). Foram mais de 20 anos de regime militar, momento em que se vivenciou a falta de democracia, a supressão dos direitos constitucionais, censura, repressão e perseguições políticas. Felizmente, com a Constituinte originária de 1988 foi instituído “um Estado Democrático de Direito”.

A institucionalização dos direitos humanos, pela Constituição Federal através de um regime político democrático, representa indiscutível avanço na consolidação de garantias e direitos fundamentais e insere a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos adotado no Brasil.

Os direitos humanos institucionalizados pela Constituição Federal passam a ser chamados de direitos fundamentais. Caso estejam elencados no capítulo que trata dos direitos sociais, como é o caso da educação e da saúde, são chamados de direitos fundamentais sociais.

Na medida em que o Brasil, no exercício de sua soberania, aceita as obrigações jurídicas decorrentes dos tratados de direitos humanos, passa a se submeter à autoridade das instituições internacionais no que se refere à tutela e fiscalização desses direitos em seu território. Esta situação relativiza a noção

tradicional de soberania exclusiva e absoluta.

O princípio constitucional da dignidade humana é o valor maior que une e centraliza todo o sistema normativo dos direitos humanos, tanto no plano internacional quanto no plano interno, com a Constituição Federal de 1988.

O princípio da dignidade da pessoa humana está expresso como princípio fundamental no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal:

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:

- 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;

A dignidade humana simboliza, na concepção de vários autores, um verdadeiro superprincípio constitucional, a norma maior a orientar o Constitucionalismo contemporâneo nas esferas local e global, dotando-o de especial racionalidade, unidade e sentido.

No dizer de Ana Paula de Barcellos (2002, p.202-203):

As normas-princípios sobre a dignidade da pessoa humana são, por todas as razões, as de maior grau de fundamentalidade na ordem jurídica como um todo, a elas devem corresponder as modalidades de eficácia jurídica mais consistentes.

No Brasil, a bibliografia nacional sobre o sistema internacional de proteção de direitos humanos e a interação com a Constituição Federal de 1988 ainda é recente, e dos últimos dez anos; é escassa, mas felizmente tem crescido o interesse pela temática.

Flávia Piovesan (2006) analisou os avanços introduzidos pela Carta de 1988 no que se refere à institucionalização dos direitos e garantias fundamentais e o modo pelo qual a Constituição Brasileira interage com os instrumentos de proteção dos direitos humanos e, por fim, os impactos no direito brasileiro.

Em suas conclusões aquela autora desenvolve uma avaliação crítica sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e sobre a redefinição da cidadania no Brasil, destacando que o Direito Internacional dos Direitos Humanos instaura o processo de redefinição do próprio conceito de cidadania, que se vê

alargado, na medida em que, além dos direitos nacionais, passa a incluir os direitos internacionais enunciados.

“Desse modo, o exercício pleno da cidadania envolve o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos, nacional e internacionalmente assegurados” (PIOVESAN, 2006, p.342).

Os direitos humanos (direitos fundamentais) estão organizados, segundo Flávia Piovesan (2006, p.329), em três grupos distintos:

- a) dos direitos expressos na Constituição (por exemplo, os elencados pelo Texto nos incisos I a LXXVII do artigo 5º);
- b) dos direitos expressos em tratados internacionais de que o Brasil seja parte;
- c) dos direitos implícitos (direitos subentendidos nas regras de garantias, bem como os decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição).

Tendo em vista a primazia do Direito Internacional e a importância dos princípios fundamentais na ordem interna, como vetores da efetivação dos direitos fundamentais, passa-se a analisar os direitos humanos institucionalizados na Constituição Federal a partir de três grupos:

GRUPO I - Direitos expressos em tratados internacionais de Direitos Humanos que o Brasil seja parte.

O aparato internacional de proteção dos direitos humanos contribui para a efetivação dos direitos humanos no País, uma vez que a Constituição Federal não só incorporou os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos como também lhes conferiu um estado hierárquico diferenciado. Tratados Internacionais, enquanto acordos internacionais constituem, hoje, a principal fonte de obrigação do direito internacional. A eficácia desses tratados depende essencialmente da incorporação de suas previsões no ordenamento jurídico interno.

A comunidade internacional busca, através dos tratados – o maior instrumento em seu aparato legal -, obrigar os Estados a melhorar a condição dos indivíduos e a garantir a eles direitos fundamentais (LEARY, *apud* PIOVESAN, 2005, p. 4).

A transformação do direito no plano internacional, como instrumento forte de garantias dos indivíduos e grupos, tem ensejado a implementação de novas práticas, o que faz com que haja reflexo direto na transformação profunda do direito

constitucional, o qual, por ser no plano interno, é o ramo do direito que mais pode proteger os direitos fundamentais.

Destaca Celso Albuquerque Mello (1995, p. 343-344) que o acervo pretoriano, no Brasil, sempre inclinou-se pela primazia do Direito Internacional nas hipóteses de contrariedade entre tratado devidamente celebrado e ratificado pelo governo brasileiro e norma integrante de nosso direito interno.

Carlos Roberto Siqueira Castro (2003, p. 170) realça que apesar da solene assimilação da temática dos direitos fundamentais do homem pela ordem jurídica internacional, sua implementação tem enfrentado duas ordens de resistência: a) a caótica burocracia dos organismos internacionais e procedimentos de tutela dos direitos humanos; b) os interesses econômicos de feição neocolonialista das nações desenvolvidas da Europa, da Ásia e da América do Norte, que gera o colapso das perspectivas de emancipação em níveis humanitários para nações do terceiro mundo e bolsões de miséria incompatíveis com as pautas mais elementares dos direitos humanos.

O núcleo básico e informador do ordenamento jurídico brasileiro é o valor da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc.III C.F.), cujo núcleo também é o valor maior que inspirou a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e constitui o vetor norte e a base ética dos demais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

A Constituição Federal de 1988 instituiu que o Brasil reger-se-á nas suas relações internacionais, observando: o princípio fundamental da prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, nos termos do artigo 4º, II, III, VIII e IX da Carta.

Assim agindo, a Constituição de 1988 rompeu com a sistemática das Constituições anteriores e, de forma inédita, consagrou o primado do respeito aos direitos humanos como princípio para reger suas relações internacionais. Trata-se da adoção de um novo paradigma.

A Carta Magna também inovou ao reconhecer os direitos e garantias fundamentais existentes nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Conferindo aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos valor equivalente ao das emendas constitucionais, ou seja, atribui aos tratados internacionais (não aos tratados gerais e sim aos de direitos humanos)

uma natureza especial e diferenciada, ou seja, a de norma constitucional, isto é, passam a integrar a Texto Constitucional.

O fato dos tratados internacionais terem força de norma constitucional faz com que qualquer legislador infraconstitucional deva se preocupar com o sentido da norma a ser editada, pois terá obrigatoriamente que observar o princípio da supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico, sob pena de controle pela via própria.

Os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos possuem natureza constitucional, enquanto os demais tratados internacionais possuem força hierárquica infraconstitucional, por força do que dispõe o artigo 102, inciso III, b, da Constituição Federal.

Os tratados de direitos humanos, na medida em que recebem assento no Texto Constitucional, ou seja, são institucionalizados, não podem ser denunciados. Tornam-se imutáveis e não podem ser abolidos, pois da mesma forma que os outros direitos e garantias individuais consagrados pela Constituição, constituem cláusula pétrea e não podem ser abolidos nem por Emenda Constitucional, em face do que dispõe o artigo 60 § 4º da Constituição Federal.

Quanto à exigibilidade, aplicabilidade e implementação, os tratados internacionais de direitos humanos, uma vez incorporados à Constituição Federal através da ratificação, a regra passa a vigorar imediatamente, em razão do disposto no artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal, que instituiu o princípio da aplicabilidade imediata das normas que definem os direitos e garantias fundamentais.

E mais, em caso de violação aos direitos humanos o Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional à cuja criação tenha manifestado adesão.

No sistema normativo global de proteção, até o advento do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, em 1998, não era previsto um órgão jurisdicional com competência para julgar casos de violação de direitos internacionalmente assegurados.

Com exceção dessa jurisdição de caráter penal, a sistemática de monitoramento internacional em casos de violação de direitos internacionalmente institucionalizados, no plano global, limita-se, ainda, aos relatórios elaborados pelos Estados-partes e, em alguns casos, ao mecanismo das comunicações interestatais e petições individuais, que não apresentam, porém, caráter jurisdicional. As decisões

dos Comitês possuem força recomendatória e não têm natureza jurídica sancionatória, de modo que o Estado violador sofre sanções de natureza moral e política, mas não estritamente jurídica.

A Constituição Federal explicita que:

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 (art. 5º, § 2º, CF).

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (art. 5º, § 3º, CF).

O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão (CF, art. 5º, § 4º). O Decreto 4.388, de 25-9-2002 dispõe sobre o Tribunal Penal Internacional.

O Brasil passou a aderir, em especial, a partir do processo de democratização (Constituição Federal de 1988) a importantes instrumentos internacionais de Direitos Humanos. É importante salientar que todos eles introjetam, no marco do Positivismo internacional dos direitos humanos, a dignidade humana como valor fundante.

São eles:

Antes da CF de 1988:

A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher foi o marco inicial do processo de incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos pelo direito brasileiro (ratificado em 1º de fevereiro de 1984).

Depois da CF de 1988:

20.07.1989 - Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura;

28.07.1989 - Convenção sobre a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes;

24.09.1990 – Convenção sobre os Direitos da Criança;

24.01.1992 – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos;

24.01.1992 – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;

25.09.1992 – Convenção Americana de Direitos Humanos;

27.11.1995 – Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher;

13.08.1996 – Protocolo à Convenção Americana referente à

Abolição da Pena de Morte;

21.08.1996 – Protocolo de San Salvador referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 21 de agosto de 1996;

20.06.2002 – Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional;

28.06.2002 – Protocolo Facultativo à Convenção sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher;

27.01.2004 – Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados;

27.01.2004 – Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantil;

A relação evidencia a significativa e progressiva evolução do Brasil na institucionalização dos tratados internacionais de direitos humanos.

Entretanto, é importante frisar que passados mais de dez anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma das melhores do mundo no que tange ao asseguramento de direitos, o grande e emergencial desafio no Século XXI é que o Brasil mude sua postura no campo político para adotar medidas que assegurem eficácia aos direitos constantes dos instrumentos de proteção.

GRUPO II - Princípios constitucionais fundamentais previstos no título I da Constituição Federal (art. 1º a 4º)

A Constituição confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais. E ela repousa na dignidade da pessoa humana, ou seja, na concepção que faz a pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado (MIRANDA, 1998, p.166).

O Direito é um sistema unitário, completo e coerente, estruturado em forma de pirâmide em cujo vértice está a Constituição e desse ápice nuclear é que se extraem os princípios que regem todo o ordenamento jurídico e dão suporte de validade à todas as outras leis.

O Direito Constitucional é o ramo do Direito Público fundamental à organização e funcionamento do Estado, à articulação de seus elementos básicos e ao estabelecimento das bases da estrutura política.

A interpretação da Constituição numa visão sistêmica é fundamental para extrair toda a sua força normativa e fazê-la irradiar por toda a ordem jurídica e social. Visando, sobretudo, lutar pela efetividade integral da Constituição como projeto inadiável para a transformação da realidade social, adaptar o Direito às novas realidades sociais e proporcionar respostas mais adequadas às demandas que violam os direitos humanos.

Nos tempos atuais em que se fala em sociedade em rede, teoria da complexidade, interação, organização, era da comunicação, conexão, bioenergia, sinergia, multidisciplinariedade, não é possível conceber a Constituição Federal, documento tido como a alma de um povo, sem contextualizá-la numa visão de sistema constitucional que permita o diálogo entre duas realidades: a realidade jurídica e a política.

A Constituição é o grande espaço onde se opera a luta jurídico-política, que se inicia no processo constituinte quando a luta de interesses se trava no seio da Assembléia Constituinte e, depois de promulgada, se transfere para o campo da aplicação e interpretação constitucional, num outro momento de luta e de correlação de forças em busca do maior grau de eficácia.

O equilíbrio entre “o jurídico e o político”, a necessidade de se buscar uma fórmula que possa conciliar essas duas dimensões da Constituição exige uma visão sistêmica e flexível, de tal forma que permita perceber e interpretar o seu verdadeiro sentido, evitando-se, de um lado um normativismo extremo, e, de outro, o sociologismo que exprime ceticismo em face da eficácia normativa da Constituição.

A tradicional imagem rígida e formal do Direito deve ser substituída por uma dose maior de criatividade e sensibilidade por parte de seus operadores, sobretudo no campo constitucional.

Profundamente infiltrada pela política, a Constituição alberga um grande número de normas enunciadas de modo vago e aberto, franqueando ao intérprete um largo espaço para valorações subjetivas, nas quais inevitavelmente o fator ideológico acaba aflorando (MELLO, 1999, p.36).

Nesse espaço entre as normas da Lei Fundamental é que eclodem os conflitos entre suas normas, o que impõe ao intérprete, através da hermenêutica (arte de interpretar as normas), buscar a harmonia entre os ditames da Lei Maior para solucionar as situações de tensão, valendo-se do método da ponderação como

critério para solucionar os conflitos entre os princípios constitucionais.

O Direito está buscando uma nova dimensão da hermenêutica constitucional que permita dar prevalência aos direitos humanos e responder às demandas sociais surgidas com o desenvolvimento sócio-econômico, com o neoliberalismo globalizado e que afetam a liberdade, a igualdade de oportunidades, e, sobretudo a dignidade da pessoa humana, na medida em que originam pobreza, desigualdade e exclusão social.

A juridicidade, ou seja, a concepção de conformação da realidade social ao direito precisa ser valorizada enquanto espaço de lutas em construção permanente na busca da efetivação dos direitos humanos, que pode e deve transcender o espaço jurídico (formal) e penetrar no espaço político da formulação e execução de políticas públicas de inclusão social. Para o Direito, ainda é difícil entender o grau de complexidade das relações de poder que se estabelece entre grupos e a instituição estatal na qual são geradas essas políticas públicas.

A juridicidade não deve servir como elemento legitimador da ideologia dominante de grupos hegemônicos e, muito menos, como estrutura normativa formal e distante da história social.

O que se reclama no Direito é a construção de aportes teóricos que permitam uma prática hermenêutica que valorize o aspecto da dialética do fenômeno jurídico e que acredite na possibilidade de interferir na transformação da realidade social, com vistas a uma democracia plena.

As teorias hermenêuticas, decorrentes de uma nova teoria da norma, no âmbito do Direito Constitucional, vêm sendo produzidas por Canotilho, Hesse e Muller e tem sido de imensa valia no que diz respeito à instauração de um singular momento da dogmática²⁰ jurídica no direito brasileiro.

J.J.Gomes Canotilho, ao tratar do método hermenêutico concretizador de Hesse, expõe a seguinte resenha (*apud* Schier, 1999, p.123):

Este método arranca a idéia de que a leitura de um texto normativo se inicia pela *pré-compreensão* do seu sentido através do intérprete. A interpretação

²⁰ O dogmatismo é o apego preconceituoso e irrefletido a dogmas. O exegeta é um dogmático (legalista), mas também pode assumir uma configuração diferenciada e especial – a dogmática. A dogmática constitui o saber jurídico instrumental e auxiliar na solução de conflitos, individuais ou coletivos, de interesses. O direito vive e, para os alternativos, deve viver sem o dogmatismo e o positivismo. Mas não há direito sem doutrina e, portanto, sem dogmática. Assim como o médico-cirurgião interem no corpo do paciente para exercer sua missão, valendo-se do instrumental cirúrgico cabe ao jurista intervir no mundo jurídico através de seu instrumental próprio: a dogmática. (Fonte. Cléve, *apud* Schier, 1999. p. 65).

da constituição também não se foge a este processo: é uma *compreensão de sentido*, um preenchimento de sentido juridicamente criador, em que o intérprete efetua uma atividade prático-normativa, concretizando a norma para e a partir de uma situação histórica concreta. No fundo, este método vem realçar e iluminar vários pressupostos da tarefa interpretativa (1) os pressupostos subjectivos, dado que o intérprete desempenha um papel *criador (pré-compreensão)* na tarefa de obtenção do sentido do texto constitucional: (2) os pressupostos objectivos, isto é, o *contexto*, actuando o intérprete como operador de mediações entre o texto e a situação em que se aplica: (3) relação entre o *texto* e o *contexto* com a mediação criadora do intérprete transformando a interpretação em movimento de ir e vir (círculo hermenêutico).

O método hermenêutico é uma via hermenêutica concretizante, que se orienta não para um pensamento axiomático, mas para um pensamento problematicamente orientado. Todavia, esse método concretizador afasta-se do método tópico - problemático, porque enquanto o último pressupõe ou admite o primado do problema perante a norma, o primeiro assenta no pressuposto do primado do texto constitucional em face do problema.

Para a idéia de sistema é importante ainda ressaltar três características emergentes: a unidade, a ordem e a abertura do sistema jurídico.

A unidade no sentido de um conjunto de idéias que se identificam com os mesmos princípios. O princípio da unidade da Constituição.

A ordem ou ordenação jurídica como um estado de coisas intrínseco e com base na realidade.

A abertura do sistema, em dois sentidos: no sentido de sua incompletude e capacidade de evolução, e no sentido de permitir modificações na forma de interpretação de valores fundamentais da ordem jurídica de acordo com a evolução histórica (ex: evolução do conceito de igualdade, liberdade, democracia, etc.).

Para Paulo Ricardo Schier, tal abertura possibilita vislumbrar o Direito como um sistema dinâmico, em constante evolução e construção, em constante diálogo com as realidades social, econômica e jurídica, capacitando a sua atualização mediante certa aprendizagem dos dados jurídicos com os históricos (e vice-versa). "Na fase pós-positivista, os princípios, como expressão de justiça, passam a caracterizar o próprio coração das Constituições, iluminando a leitura de todas as questões da dogmática jurídica" (SCHIER, 2001, p. 107).

A abertura do sistema constitucional implica, portanto, em incluir na estrutura das normas constitucionais a esfera de pré-compreensão do intérprete, ou seja, abre-se aos operadores do Direito a possibilidade de construir sua própria realidade jurídica e social a partir da hermenêutica, com base em princípios e regras constitucionais dotadas de valores éticos e lutar pela efetividade integral da

Constituição como um projeto inalienável e impostergável.

Quanto ao conceito de Constituição, existem vários ramos do conhecimento que buscam conceituá-la e interpretá-la – economia, sociologia, ciência política, história, filosofia, direito e outras – e que são imprescindíveis para o seu conhecimento integral. Contudo limita-se, aqui, a uma rápida concepção jurídica.

As Constituições, no sentido jurídico, eram compreendidas como mero instrumento de limitação do Estado. Agora, as Constituições são documentos normativos do Estado e da sociedade.

Nas palavras de Hesse (SCHIER, 2001, p. 53) a Constituição tem a função de formação de uma unidade política, destacando que:

Formação de unidade política não significa a produção de um estado harmônico de concordância geral, de todo, não a abolição de diferenciações sociais, políticas ou organizacional-institucionais por unificação total. Ela não pode ser pensada sem a existência e o significado de conflitos para a convivência humana. Conflitos são capazes de preservar do entorpecimento, de um ficar parado em formas superadas; eles são, embora não sozinhos, força movente, sem a qual a transformação histórica não iria se efetuar (...).

Da Constituição emerge uma idéia de preeminência normativa, que para J.J.Gomes Canotilho e Vital Moreira (*apud* Schier, 2001, p. 76), consiste na evidente supremacia da normatividade constitucional em relação à ordem infraconstitucional, impondo que:

Toda ordem jurídica deve ser lida à luz dela (da Constituição) e passada pelo seu crivo, de modo a eliminar as normas que se não conformem com ela. São três as componentes principais desta preeminência normativa da Constituição: (a) todas as normas infraconstitucionais devem ser interpretadas no sentido mais concordante com a Constituição (princípio da interpretação conforme à Constituição); (b) as normas de direito ordinário desconformes com a Constituição são inválidas, não podendo ser aplicadas pelos tribunais e devendo ser anuladas pelo Tribunal Constitucional; (c) salvo quando não são exeqüíveis por si mesmas, as normas constitucionais aplicam-se diretamente, mesmo sem lei intermediária, ou contra ela e no lugar dela

A Constituição Federal é dotada de supremacia de normatividade em relação à ordem infraconstitucional, razão pela qual as normas constitucionais merecem uma atenção especial. Passa-se doravante a analisar alguns aspectos da Constituição Federal.

A Constituição contempla alguns princípios que são imutáveis, onde se veda quaisquer alterações, constituindo-se relíquias históricas.

A esse respeito, vale mencionar que a palavra princípio significa mandamento nuclear de um sistema, um alicerce que serve de critério para sua exata compreensão e que permite definir a lógica e a racionalidade de todo o sistema normativo.

Nesse contexto, os princípios constitucionais podem ser classificados em três tipos (SILVA, 2005, p.28-29):

- a) Princípios políticos constitucionais ou princípios constitucionais fundamentais;
- b) Princípios jurídico-constitucionais;
- c) Princípios institucionais.

a) Os princípios políticos constitucionais ou princípios constitucionais fundamentais, que caracterizam o núcleo central do Sistema Constitucional, são os que traduzem as opções políticas fundamentais que conformam a Constituição. São os princípios constantes dos arts. 1º a 4º, do Título I, da Constituição Federal.

b) Os princípios jurídico constitucionais são aqueles que decorrem, geralmente, de desdobramentos dos princípios fundamentais, como por exemplo, o princípio da supremacia da Constituição, o princípio da legalidade, e o princípio da isonomia.

c) Os princípios institucionais são aqueles que regem e modelam o sistema normativo das instituições constitucionais, como os princípios que regem a Administração Pública, os princípios do processo legislativo, os princípios do Sistema Tributário, os princípios orçamentários, os da ordem econômica, os do ensino, os da comunicação, os da independência da Magistratura, o da proteção legal dos trabalhadores, defluente de declaração dos direitos sociais, o da proteção da família, do ensino e da cultura, do juiz natural, do contraditório, dentre outros.

Neste Grupo II está se tratando dos princípios constitucionais fundamentais também denominados princípios políticos constitucionais e que estão previstos no Título I, artigos 1º a 4º da Constituição Federal, que são os que caracterizam o núcleo central do Sistema Constitucional.

Pois bem, a Constituição Federal de 1988 possui um preâmbulo e é dividida em nove títulos, os quais tratam dos seguintes temas:

Preâmbulo

TITULO I - Dos Princípios Fundamentais

TITULO II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais

TITULO III - Da Organização do Estado

TITULO IV - Da Organização dos Poderes

TITULO V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas

TITULO VI - Da Tributação e do Orçamento

TITULO VII - Da Ordem Econômica e Financeira

TITULO VIII - Da Ordem Social

TITULO IX - Das Disposições Constitucionais Gerais

O preâmbulo da Constituição – parte que precede o texto articulado da Carta Magna - reflete a síntese solene dos propósitos que inspiraram a Assembléia Constituinte quando da elaboração do texto. Enuncia quem a estabeleceu, com que autoridade, para que fins, com que objetivos, visando quais valores e a simbologia da religiosidade.

Assim dispõe o preâmbulo:

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.

A Constituição, tida como lei maior de um País, deve ser formal, escrita e consagrar um sistema de garantias da liberdade, bem como contemplar o princípio da divisão de poderes – sistema de freios e contrapesos, em que um poder controla o outro.

Constituição, na definição de José Afonso da Silva (2005, p.27), é:

Um conjunto de normas e princípios consubstanciados num documento solene estabelecido pelo poder constituinte e somente modificável por processos especiais previstos no seu texto – o que confere supremacia a essas normas e princípios.

Os princípios constitucionais fundamentais, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira (2001, p.66) são os que “visam essencialmente a definir e

caracterizar a colectividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais”. Constituem a matriz de todas as outras normas constitucionais.

Os princípios fundamentais da Constituição de 1988, previstos nos artigos 1º a 4º do Título I, segundo José Afonso da Silva (2005, p. 29), podem ser assim discriminados:

- (a) princípios relativos à existência, forma e tipo de Estado – princípio federalista, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1º);
- (b) princípio relativo à forma de governo – princípio republicano (art. 1º);
- (c) princípio relativo à organização dos Poderes – separação dos Poderes (art. 2º);
- (d) princípios relativos à organização da sociedade – princípio da livre organização social, princípio de convivência justa e princípio da solidariedade (art.3º, inc.I);
- (e) princípios relativos à vida política – princípio da cidadania, princípio da dignidade da pessoa humana e princípio do pluralismo político (art. 1º, II, III e V);
- (f) princípios relativos ao regime democrático – princípio da soberania popular, princípio da representação política e princípio da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único);
- (g) princípios relativos à prestação positiva do Estado – princípio do desenvolvimento nacional (arts. 3º, II e 4º, I), princípio da justiça social (art. 3º, III), princípio da integração regional (art. 3º, III, segunda parte) e princípio da não discriminação (art. 3º, IV);
- (h) princípios relativos à comunidade internacional – os da independência nacional, da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não intervenção, da igualdade entre os Estados, da defesa da paz, da solução pacífica dos conflitos e do repúdio ao terrorismo e ao racismo (art. 4º) e o da integração da América Latina (art. 4º, § único).

Os princípios fundamentais são importantíssimos, têm ação

imediate, são imediatamente aplicáveis e servem de critério de interpretação e integração, pois são eles que dão coerência geral ao sistema constitucional.

Os vinte e quatro (24) princípios fundamentais previstos nos artigos 1º a 4º da Constituição Federal são: princípio federalista; princípio da soberania; princípio do Estado Democrático de Direito; princípio republicano; princípio da separação dos poderes; princípio da cidadania, **princípio da dignidade da pessoa humana**, princípio do pluralismo político; princípio da soberania popular; princípio da representação política; princípio da participação popular direta; princípio do desenvolvimento nacional; princípio da justiça social; princípio da integração regional; princípio da não discriminação; princípio da independência nacional; **princípio da prevalência dos direitos humanos**; princípio da autodeterminação dos povos; princípio da não intervenção; princípio da igualdade entre os Estados; **princípio da defesa da paz**; princípio da solução pacífica dos conflitos; princípio do repúdio ao terrorismo e ao racismo; princípio da integração da América Latina.

Dos princípios fundamentais elencados, todos mereceriam um estudo aprofundado; entretanto, diante da impossibilidade de se estender a pesquisa, pretende-se, aqui, apenas centralizar o foco, rapidamente, em **sete princípios (7)** que se relacionam mais de perto com a ordem social.

Dispõe a Constituição Federal:

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:

- 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.

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos Direitos Humanos.

III – autodeterminação dos povos;
 IV – não-intervenção;
 V – igualdade entre os Estados;
 VI – defesa da paz;
 VII – solução pacífica dos conflitos;
 VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
 IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
 X – asilo político;
 Parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos na América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Destaca-se, portanto:

Princípio do Estado Democrático de Direito:

Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III).

O princípio do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º) diz respeito a um novo tipo de Estado, inaugurado com a Carta de 1988. Situa-se ao lado dos princípios estruturantes que dizem respeito à existência (federalismo) e forma (soberania) do Estado. A Constituição de 1988 marca a ruptura com o regime autoritário militar instalado em 1964.

O Estado Democrático de Direito decorre da evolução histórica dos tipos de Estado de Direito, a saber, Estado Liberal de Direito, Estado Social de Direito e Estado Democrático de Direito.

O Estado Liberal de Direito, também chamado de Estado Burguês ou Estado Não-Intervencionista, floresceu no século XIX e aprofundou a tendência que vinha do Estado de Polícia anterior, institucionalizando a proteção ao mínimo existencial e à pobreza; não se notava, porém, a preocupação com os direitos sociais.

O Estado Social de Direito ou Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) ou Estado Providência ou Estado Intervencionista floresceu no século XX: aproximadamente de 1919 - data da Constituição de Weimar - a 1989, ano da queda de Berlim. Sua característica era a de um Estado Social prestacional, que tinha por objetivo garantir a cada indivíduo uma existência digna. O declínio do Estado Social iniciou no final da década de 1970, com o fim dos trinta anos de ouro do Ocidente no século XX. Descuidou-se do discurso sobre o mínimo existencial, diante do discurso exagerado sobre a justiça social, que conduziria à transferência de rendas da classe rica para a classe pobre, mágica que ficou no plano dos sonhos.

O Estado Democrático de Direito, também conhecido como Estado Pós-Socialista, ou Estado da Sociedade de Risco ou Estado Subsidiário, caracteriza-se pela profunda mudança de paradigma jurídico decorrente da queda do Muro de Berlim, com a desestruturação do socialismo e com a globalização.

Como registra Ricardo Lobo Torres, ao tratar da Metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial (SARLET, 2003, p.27), o que caracteriza o Estado Democrático de Direito é que concilia o Estado Social, podado em seus aspectos de insensibilidade para a questão financeira, com as novas exigências para a garantia dos direitos fundamentais e sociais.

No Estado Democrático de Direito renova-se o relacionamento entre o mínimo existencial e os direitos sociais, pois passa a garantir o mínimo existencial em seu contorno máximo, deixando a questão da segurança dos direitos sociais para o sistema securitário e contributivo, baseado no princípio da solidariedade.

Anota Alexy (1986, p. 465) que “a força do princípio da competência orçamentária do legislador não é ilimitada, nem é um princípio absoluto: direitos individuais podem ter mais peso que fundamentos de política financeira”.

Princípio da Cidadania:

O princípio da cidadania vem, gradativamente, tendo seu conceito ampliado e vai além da concepção do titular de direitos políticos para qualificar todos aqueles que participam da vida do Estado. Trata-se de reconhecimento do indivíduo enquanto pessoa que vive integrada na sociedade estatal.

O princípio fundamental da cidadania está intimamente ligado à dos direitos fundamentais sociais (ex: educação) ao se manifestar como mínimo existencial. Os direitos sociais e econômicos, como se sabe, estão sujeitos à reserva do orçamento, cujas verbas públicas nem sempre são suficientes para garantir a efetividade da cidadania plena de forma a assegurar às pessoas o mínimo existencial para uma vida digna. É necessário que haja uma mudança de paradigmas para ampliar a responsabilidade do Estado em garantir a cidadania plena.

Numa sociedade democrática em que se pretende assegurar a inclusão social é fundamental que haja maior grau de participação popular e pleno exercício dos direitos inerentes da cidadania.

Princípio da Dignidade da Pessoa Humana:

O princípio da dignidade humana foi erigido como direito fundamental pela primeira vez na Alemanha, cuja base filosófica decorria do fato de o Estado Nazista ter vulnerado gravemente a dignidade da pessoa humana sob a invocação de razões de Estado.

No Brasil, o histórico de práticas de tortura no período militar levou o constituinte a incluir o princípio da dignidade humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Ao abordar o tema direitos humanos e o princípio da dignidade humana, Flávia Piovesan (*apud* LEITE, 2003, p. 180) registra importantes pontos de convergência. Destaca que o sistema internacional de proteção de direitos humanos, fruto do movimento que surgiu a partir do pós-guerra como resposta ao Nazismo²¹ introjetou o valor da dignidade da pessoa humana. No Brasil, o princípio foi introduzido com a Carta de 1988, tida até os dias de hoje como uma das mais avançadas do mundo.

Salienta Piovesan (*apud* LEITE, 2003, p. 193) que:

No universo da principiologia a pautar o direito constitucional de 1988, o direito constitucional contemporâneo, bem como o Direito Internacional dos Direitos Humanos, desponta a dignidade humana como o valor maior, a referência ética de absoluta primazia a inspirar o Direito erigido a partir da segunda metade de século XX. É no valor da dignidade humana que a ordem jurídica encontra seu próprio sentido, sendo seu ponto de partida e de chegada, na tarefa de interpretação normativa. Consagra-se, assim, a dignidade humana como verdadeiro superprincípio a orientar o Direito Internacional e o Interno.

Em um sistema em que prevalecem profundas desigualdades sociais, marcado pela fome e pela miséria, pela falta de condições de moradia digna, por um sistema de saúde ineficiente e um sistema educacional de baixa qualidade é imperativa a busca legal e ética da igualdade social e, sobretudo, a conexão com o princípio constitucional fundamental da dignidade da pessoa humana.

Dos princípios fundamentais, embora não seja absoluto em relação aos demais, o mais importante é o que trata da dignidade da pessoa humana, porque o centro das preocupações sociais deve ser o homem e não os interesses de cunho econômico. A economia deve ser apenas instrumento e não objeto principal

²¹ Envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6 milhões de judeus

do processo de desenvolvimento.

Para Alexandre de Moraes (2003, p.50),

A dignidade da pessoa humana concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a idéia do predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida, e que traduz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que todas as pessoas merecem enquanto seres humanos.

O Magistrado Rizzato Nunes (2002, p.51) cunhou do jurista paulista Celso Antonio Pacheco Fiorillo o seguinte ensinamento:

Para começar a respeitar a dignidade da pessoa humana tem-se de assegurar concretamente os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna, que por sua vez está atrelado ao *caput* do art. 225, normas essas que garantem como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição, assim como direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

Rizzato Nunes emprestou significativa contribuição ao mundo jurídico ao selecionar em sua obra vinte e sete julgados de Tribunais Superiores e Estaduais, aplicando o princípio da dignidade humana em casos de indenização por danos morais, defloramento e gravidez, moradia, plano de saúde, previdenciário, transplante, transporte aéreo, moradia, portador de HIV, criança e adolescente e outros tantos.

A palavra dignidade é usada em sentido amplo, abrangendo a dignidade espiritual, intelectual, social e moral.

Para José Afonso da Silva (2005, p.48) o princípio da dignidade da pessoa humana não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas o é também da ordem política, social, econômica e cultural. Daí sua natureza de valor supremo, porque está na base de toda a vida nacional.

Princípio da Justiça Social:

O princípio da Justiça Social está previsto no artigo 3º, inciso III da

Constituição Federal, quando estabelece que constitui objetivo fundamental da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Erradicar a pobreza num País marcado pela injustiça de um sistema de má distribuição da riqueza é tarefa das mais difíceis. A pobreza consiste na falta de renda e recursos suficientes para o sustento, na fome e na desnutrição, em más condições de saúde, em um limitado acesso à educação e na maior incidência de doenças e mortalidade, especialmente mortalidade infantil (ONU, 1995).

José Afonso da Silva (2005, p.47) alerta que quando a pobreza se aprofunda ao ponto de a pessoa não dispor do mínimo à sua subsistência, faltando até o trabalho, então se tem a pobreza absoluta, que é a miséria, com o quê a pessoa se torna excluída. E aí se tem a marginalização, porque a pessoa, nesse estado de penúria, fica à margem da vida social e produtiva.

A erradicação da pobreza e da marginalização não significa empobrecer os ricos, mas permitir que os pobres tenham condições de acesso ao trabalho digno, ao serviço educacional de qualidade, ao serviço eficiente de saúde e que lhes seja possível elevar seus níveis de qualidade de vida para construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Por força do princípio, através da Emenda Constitucional nº. 31/2000 foi criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Princípio da Não-Discriminação:

O princípio da não-discriminação está previsto no artigo 3º, inciso IV da Constituição Federal, cujo teor reitera o objetivo fundamental da República que consiste em “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ao determinar que se promova o bem de todos o princípio se liga ao princípio da igualdade de todos perante a lei.

Princípio da Prevalência dos Direitos Humanos:

O princípio se refere aos direitos fundamentais da pessoa humana, tal como configurados no Título II da Constituição Federal que trata dos direitos e garantias fundamentais, os quais serão abordados no grupo III, e nos documentos internacionais de proteção dos direitos da pessoa humana, tal como reconhecidos

nos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 5º da CF, que dispõe:

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

§ 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

§ 4º. O Brasil se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

Princípio da Defesa da Paz:

A paz, antes até de constituir-se em um princípio, é um valor que tradicionalmente se contrapõe à guerra. A paz autêntica, no sentido jurídico, há de ser entendida no sentido de ausência de qualquer combate armado (já que, por vezes, existe conflito internacional sem uma declaração formal de guerra).

A vocação pacifista do Brasil está expressa dentre os princípios fundamentais. A paz é uma forma de direito fundamental do homem, cuja defesa foi erigida em princípio constitucional das relações internacionais da República Federativa do Brasil. A adoção do princípio da defesa da paz é também corolário da adoção de Tratados e Convenções Internacionais da ONU que insistentemente preconizam a importância da defesa da paz entre as Nações.

Cabe à União celebrar a paz, porque somente ela pode declarar o estado de guerra (CF, art. 21, inciso II); e quando o faz é por ato do presidente da República, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional (arts. 49, II, e 84, XX).

Em suma, os princípios fundamentais, assim como os direitos fundamentais, tendem a se tornar cada vez mais universais, como consequência dos documentos internacionais que vem sendo institucionalizados pela Constituição Federal.

GRUPO III - Direitos fundamentais que decorrem dos princípios constitucionais fundamentais (com destaque no direito fundamental social à educação ou direito humano à educação)

O conceito preciso de **direitos fundamentais** vem se tornando cada vez mais difícil, na medida em que são ampliados e transformados no desenvolver

histórico e em razão da circunstância de se empregarem várias expressões para designá-los, tais como: **direitos humanos**, direitos naturais, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas, direitos fundamentais do homem e **direitos fundamentais sociais (quando se trata dos direitos sociais previstos no capítulo II da Constituição Federal – dentre eles, o direito a educação**, a saúde, ao trabalho, a moradia, ao lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, na forma da Constituição).

Direitos humanos é a expressão mais utilizada nos documentos internacionais. Na medida em que os direitos humanos são internacionalizados pela Constituição Federal do País, passam a se denominar direitos fundamentais.

Direitos públicos subjetivos constituem-se em um conceito técnico-jurídico do Estado Liberal preso, como a expressão “direitos individuais”, à concepção individualista do homem que, por tal razão, tornou-se insuficiente para caracterizar os direitos fundamentais.

Direito subjetivo conceitua-se como uma prerrogativa estabelecida de conformidade com regras de Direito objetivo, cujo exercício, ou não, depende de simples vontade do titular.

Liberdades fundamentais e liberdades públicas também são expressões usadas para exprimir direitos fundamentais, porém são conceitos limitados e insuficientes.

No plano constitucional interno, as expressões mais completas, são direitos fundamentais do homem, direitos fundamentais da pessoa humana, ou direitos humanos fundamentais.

Os direitos fundamentais são constitucionais na medida em que estão inseridos na Carta Constitucional, ou constam de simples declaração solenemente estabelecida pelo poder constituinte. São direitos que nascem e que se fundamentam, portanto, no princípio da soberania popular.

A Constituição Federal de 1988, logo após tratar dos princípios fundamentais (Título I), inseriu o Título II que trata “**Dos Direitos e Garantias Fundamentais**”, e subdividiu-o em cinco capítulos, dos artigos 5º a 17, da seguinte forma:

Capítulo I - “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”

Capítulo II - “Dos Direitos Sociais” (a educação é um direito

fundamental social)

Capítulo III - “Da Nacionalidade”

Capítulo IV - “Dos Direitos Políticos”

Capítulo V - “Dos Partidos Políticos”

Os direitos fundamentais decorrem dos princípios constitucionais fundamentais, e são classificados em cinco grupos, conforme divisão feita pela Constituição Federal; podendo, ainda, serem classificados em seis grupos, segundo José Afonso da Silva (2005, p. 59), porque é possível acrescentar o título dos direitos solidários (art. 3º e 225). São eles: direitos individuais (art. 5º); direitos coletivos (art. 5º); direitos sociais ou direitos fundamentais sociais (art. 6º e 193 e s.); direitos à nacionalidade (art. 12); direitos políticos (art. 14-17) e direitos solidários (arts. 3º e 225).

No que diz respeito à eficácia e aplicabilidade, a Constituição não deixa dúvidas e é taxativa sobre o assunto ao estatuir no § 1º, do artigo 5º, que: **“as normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata”**.

Da norma constitucional, portanto, é que se extrai a afirmação de que o direito à educação, enquanto direito fundamental social, é impostergável e de aplicação imediata a todas as pessoas.

Atualmente não há mais como negar a indivisibilidade entre os direitos humanos e os direitos sociais e econômicos, sob pena de manter o *“status quo”* da desigualdade, em especial diante da posição que começou a ser adotada pela ONU, em 1966, ao concluir dois Pactos de Direitos Humanos: um relativo aos Direitos Civis e Políticos e outro destinado a reger os Direitos econômicos, sociais e culturais (que no início, por motivos ideológicos, não teriam aplicação imediata).

A tendência que mais se afirma na atualidade, por força da resolução de nº. 32 da Assembléia Geral da ONU, é a de que os direitos humanos são indivisíveis, inalienáveis e afirma a obrigatoriedade dos direitos econômicos e sociais, com aplicação imediata. Pois, para a população, interessa mais o direito à educação, saúde, moradia, assistência social (que são direitos sociais) do que ver assegurada a liberdade de expressão (direitos humanos ou direitos fundamentais).

A doutrina moderna tem apresentado a classificação dos direitos fundamentais, com base na ordem cronológica, que passaram a ser reconhecidos pela Constituição Federal em três gerações.

Registre-se, desde logo, que existem várias reações a esse tipo de classificação, em especial porque os direitos sociais não são de segunda geração e sim, de primeira geração, tendo em vista estarem umbilicalmente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Portanto, os direitos fundamentais sociais são de aplicação imediata.

Os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos e garantias individuais e clássicos (liberdades públicas).

Os direitos fundamentais de segunda geração são os direitos sociais, econômicos e culturais, dentre os quais destaca-se a educação como “direito fundamental social”.

Os direitos fundamentais de terceira geração são os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade que englobam o direito ao meio ambiente equilibrado (RTJ 155/206), a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e outros interesses difusos, que dizem respeito a grupos menos determinado de pessoas.

Como disse Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, p.57), a “primeira geração seria a dos direitos de liberdade, a segunda dos direitos de igualdade, a terceira, assim, complementaria o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade, fraternidade”.

Portanto, direitos fundamentais da pessoa humana são aqueles que tratam de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, por vezes, até não sobrevive.

A Constituição de 1988 sob o Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” trata no capítulo I dos direitos individuais e coletivos e no capítulo II dos direitos sociais ou direitos fundamentais sociais (dentre eles o direito à educação).

Propõe-se, aqui, para os próximos itens, uma breve análise de dois capítulos da Constituição Federal: um que trata dos direitos individuais e coletivos e outro que trata dos direitos sociais ou direitos fundamentais sociais (onde está inserido o direito fundamental social à educação ou o direito humano à educação).

3.1 Direitos Individuais e Coletivos

O artigo 5º da Constituição arrola quais são os direitos e deveres individuais, elencando, ainda, as garantias dos direitos individuais.

A própria Constituição fornece um critério para classificar os direitos individuais previstos no artigo 5º, quando ela assegura a inviolabilidade do direito: “à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança e à propriedade”.

Dos direitos coletivos - embora existam vários dispositivos constitucionais distribuídos ao longo do texto constitucional - no que tange ao artigo 5º somente foram assegurados os seguintes: a liberdade de reunião e de associação (art. 5º, XVI-XX), o direito de as entidades associativas representarem seus filiados (art. 5º, XXI), os direitos de receber informações de interesse particular ou coletivo (art. 5º, XXXIII), o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, letra “a”).

Os deveres individuais decorrem dos próprios direitos, uma vez que cada titular de um direito individual, pelo princípio da igualdade, há de reconhecer e respeitar o direito individual do próximo, pois a dignidade da pessoa humana do próximo deve ser respeitada tanto quanto a sua. Os deveres que decorrem do artigo 5º dirigem-se mais especificamente ao Poder Público e seus agentes, mas no sentido de que respeitem os direitos individuais, como por exemplo, o dever de propiciar ampla defesa, o dever de comunicar a prisão, e outros.

Indiscutivelmente o direito à vida é o mais sagrado de todos e devem ser envidados todos os esforços para protegê-lo.

Abaixo do “direito à vida”, que é fundamental, pois consiste no direito de estar vivo, de lutar pela vida, de defender a própria vida e a existência digna, está o “direito à igualdade”, o qual, de todos, é o que mais se destaca, especialmente nas relações entre os homens que convivem em sociedade.

A Constituição Federal, ao assegurar que “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” (CF, art. 5º), traz consigo a marca indelével da democracia, pois não se deve admitir privilégios e distinções, mas sim igualdade no plano formal e material.

Evidente que tal discurso ideológico não é condizente com os interesses da burguesia, a quem interessa mais defender um discurso de “liberdade” (liberdade de locomoção, de pensamento, de expressão, de ação profissional) do que postular pelo discurso da “igualdade”, consciente que de seus privilégios de classe, dos quais, em última *ratio*, não quer abdicar.

Logo, o direito fundamental à “igualdade” não tem merecido uma atenção tão grande quanto deveria se comparado com os discursos que são feitos em favor da “liberdade”.

Igualdade e equidade são expressões tidas como sinônimas. Igualdade, conforme o Novo Dicionário Aurélio (HOLANDA, 1986, p. 915), tem sua origem etimológica no latim “*aequalitate*”, e significa: “S.f. 1. Qualidade ou estado de igual; paridade. 2. Uniformidade, identidade. 3. Equidade, justiça. Mat. Propriedade de ser igual”.

Eqüidade, por sua vez, deriva do latim “*aequitas*”, que significa: “S.f. 1. Disposição de reconhecer igualmente o direito de cada um. 2. Conjunto de princípios imutáveis de justiça que induzem o juiz a um critério de moderação e de igualdade, ainda que em detrimento do direito objetivo...4. Igualdade, retidão, equanimidade” (HOLANDA, 1986, p.675)

A igualdade é um valor que vem sendo perseguido pelos defensores dos direitos humanos. É, porém, interessante que se lembre que antes de ser um direito no plano jurídico é uma lei natural de Deus.

A igualdade, portanto, antes de ser um princípio jurídico decorre da lei natural da vida, e está sempre presente em dois momentos cruciais, por maior que seja o quadro de desigualdade social (objeto de criação da sociedade e que distancia ricos e pobres, em razão dos interesses econômicos): no momento do nascimento e no momento da morte, em que “todos” são rigorosamente iguais, independentemente das classes sociais e por maior que sejam as riquezas materiais advindas da vida em sociedade.

O princípio da igualdade, ainda que historicamente nem sempre constasse das diversas Constituições ou dos Códigos de Leis, está cravado na consciência coletiva da humanidade e deve ser invocado, nessa dimensão, sempre que for violado.

Para reflexão:

No Século V a.C., na tragédia Antígona, de Sófocles, a personagem

se dirige ao rei Creonte, que quer impedi-la de sepultar o cadáver do irmão, dizendo-lhe: “Mas toda a tua força é fraqueza diante das tácitas e imortais leis de Deus”. A frase invoca a reflexão sobre uma lei mais alta, de caráter natural, e que transcende a legalidade, pois os direitos naturais são ínsitos à natureza do próprio homem.

Igualdade, desigualdade e justiça - o trinômio que precisa ser redirecionado em busca da dignidade da pessoa humana para que a pirâmide (simbologia da má distribuição de renda) se transforme em círculo (simbologia da igualdade). Quanto maior a igualdade, menor a desigualdade social e maior o grau de justiça social.

T.H.Marshall (1967, p.61) esclarece que o direito do cidadão nesse processo de seleção e mobilidade é o direito à igualdade de oportunidades. Seu objetivo é eliminar o privilégio hereditário. Basicamente é o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades, o direito igual de ser reconhecido como desigual.

A igualdade pode ser concebida sob a ótica formal (igualdade perante a lei) ou material (proíbe distinções com base em determinados fatores).

As Constituições Brasileiras, desde o Império, vem tratando da igualdade sob o ponto de vista meramente formal, ou seja, no sentido de que todos são iguais perante a lei, sem levar em consideração a diferença que existe entre o grupo de pessoas.

O artigo 5º da Constituição Federal, ao tratar do direito à igualdade, se refere apenas ao princípio da igualdade sob a ótica formal.

Apenas no capítulo seguinte, que trata dos direitos sociais, é que o texto legal traz regras de igualdade material ao proibir diferença de salários por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil, proibindo ainda a discriminação salarial para o trabalhador portador de deficiência.

Todavia, o que a sociedade exige não são meras promessas retóricas de busca da igualdade material, e sim que se concretizem os princípios fundamentais da República de “dignidade da pessoa humana”, “cidadania”, “redução das desigualdades sociais e regionais”, “repulsa a qualquer forma de discriminação” em busca da garantia plena do direito à saúde, à educação de qualidade para todos, à universalidade da seguridade social, ao acesso à moradia, e à preocupação com a justiça social, como objetivo das ordens econômica e social. Ou seja, a garantia do princípio constitucional da igualdade.

Ao abordar a nova dimensão da igualdade, Carlos Roberto Siqueira Castro (2003, p. 361) destaca que o sistema constitucional brasileiro, desde sua espinha dorsal, traduzida nos princípios fundamentais, se põe em sintonia e em estado de compromisso com as inspirações mais essenciais do constitucionalismo democrático contemporâneo.

A Constituição Federal não se preocupou apenas em garantir os direitos e deveres individuais, visto que, no capítulo I do Título II que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, dedicou uma atenção especial às Associações, pelo relevante papel que desempenha em defesa das questões de interesse coletivo.

A Constituição de 1988, em seu artigo 5º, destinou cinco incisos - XVII a XXI - para tratar das associações e assim dispõe:

- é plena a liberdade de associações para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;
- a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;
- as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;
- ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;
- as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

Na medida em que a cultura do povo amadurece e que as organizações sociais vão se dando conta da força que detêm para transformar a realidade social, em busca da igualdade e da dignidade da pessoa humana, é imprescindível que se pense em uma forma de organização legal, para que esses movimentos que surgem de forma espontânea se estructurem e tenham poder para agir, de forma independente, sem qualquer ingerência do Poder Estatal. Inclusive para questionar a forma de atuação do Estado diante de determinadas formas de agir e que violam os princípios constitucionais.

Para resguardar a liberdade associativa, a sua força e a absoluta independência, a Constituição veda a interferência estatal em seu funcionamento.

A interferência arbitrária do Poder Público, inclusive, pode acarretar responsabilidade de natureza penal (abuso de autoridade – Lei nº. 4.898/65), de natureza político-administrativa (Lei nº. 1.079/50) e de natureza civil, possibilitando aos prejudicados indenizações por danos materiais e morais.

As associações são partes legítimas para ingressar com uma série de ações em juízo e, dentre elas, destaca-se a possibilidade das associações²² que estejam constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, ajuizarem ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (insere-se danos causados aos interesses educacionais) ou por infração a ordem econômica e da economia popular, com fundamento na Lei nº. 7.347/85.

A ação civil poderá ter por objeto a condenação, inclusive do Poder Público, em dinheiro, ou ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Tomando como referência os movimentos mundiais e nacionais, sociais e educacionais que vêm ocorrendo através de Fóruns, é importante que as organizações se agrupem em associações, como forma legítima para reivindicar no plano administrativo e também perante o Poder Judiciário os direitos coletivos e difusos, vez que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”²³. Inclusive para fortalecer o movimento em favor da educação de qualidade para todos, com vistas a exigir não apenas o direito de acesso e permanência na escola, mas, sobretudo, a prestação de serviço de ensino de qualidade, com base no princípio constitucional da eficiência administrativa.

Nas hipóteses de violação dos direitos fundamentais, a Constituição também prevê em seu artigo 5º a tutela das liberdades ou tutela constitucional das liberdades como mecanismos de garantia.

É o caso do “*habeas-corpus*”, para garantir o direito de locomoção; o “*habeas-data*”, para garantir o direito de acesso à informações; mandado de segurança, para proteger direito individual, líquido e certo, não amparado por “*habeas-corpus*” ou “*habeas-data*”, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade; mandado de segurança coletivo, que é uma novidade trazida pela Carta de 1988 no âmbito de proteção aos direitos e garantias fundamentais, e que poderá ser impetrado por partido político, por organização sindical, entidade de classe ou associação constituída há mais de um ano, direcionado à defesa dos interesses coletivos em sentido amplo; mandado de injunção quando a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e

²² art. 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/85.

²³ CF, art. 5º, inciso XXXV.

das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; direito de certidão para defesa de um direito; direito de petição; ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público.

3.2 Direitos Sociais ou Direitos Fundamentais Sociais (o Direito Fundamental Social à Educação ou Direito Humano à Educação)

O princípio constitucional fundamental da dignidade da pessoa humana é o núcleo central imutável e dele se irradiam os direitos e garantias fundamentais e os direitos sociais. A bibliografia tem centrado na dignidade da pessoa humana o direito ao mínimo existencial (SARLET, 2001, p.298).

Ao lado do princípio da dignidade humana estão solidificados outros princípios fundamentais nucleares, como o Estado Democrático de Direito, a cidadania, a justiça social, a não discriminação, a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz e outros, que totalizam, como já visto, 24 princípios constitucionais nucleares imutáveis.

No elenco dos direitos e garantias fundamentais (Título II da Constituição Federal), encontramos os **Direitos Sociais** (Capítulo II, C.F., art. 7º), que são: “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”.

Portanto, a educação é um direito humano que ao ser institucionalizado pela Constituição Federal passou a ser denominado direito fundamental social.

Os direitos sociais nas Constituições anteriores a de 1988 saíam do capítulo da ordem social que, por sua vez, era tratado junto com a ordem econômica. Pela primeira vez, a Carta de 1988 trouxe, em capítulo próprio, o capítulo II que trata dos direitos sociais) definindo-lhe o conteúdo e, em outro capítulo específico (Capítulo VII), tratando da “ordem social”, disciplinando os mecanismos e aspectos organizacionais.

Para conceituar os direitos sociais, José Afonso da Silva (2005, p. 184) assim o faz, de forma completa:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos; direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam com o direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real – o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade

A Constituição Federal de 1988 trata dos direitos sociais nos artigos 6º a 11, podendo estes serem classificados em cinco grupos:

- a) direitos sociais relativos ao trabalhador;
- b) direitos sociais relativos à seguridade (compreendendo os direitos à saúde, à previdência e à assistência social);
- c) direitos sociais relativos à educação e à cultura;
- d) direitos sociais relativos à família, à criança, ao adolescente e ao idoso;
- e) direitos sociais relativos ao meio ambiente.

Da classificação supra, destacam-se, aqui, os direitos sociais relativos à educação e à cultura.

O fato da Constituição Federal de 1988 ter inserido, pela primeira vez na história, a educação no capítulo dos direitos sociais e no título dos direitos e garantias fundamentais, trouxe as seguintes conseqüências de ordem jurídica:

a) subordinação à regra da auto-aplicabilidade prevista no § 1º do artigo 5º da Constituição Federal, que preconiza: *“as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”*.

b) suscetibilidade do ajuizamento do mandado de injunção, na hipótese de omissão do poder público na regulamentação de alguma norma que preveja um direito social, como, por exemplo, a regulamentação de normas que digam respeito à educação e que inviabilize o seu exercício, em razão do que dispõe o artigo 5º, inciso LXXI.

c) os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais, em que a República Federativa do Brasil for parte, por força do que dispõe o artigo 5º, § 2º da Constituição Federal.

d) os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos serão equivalentes às emendas constitucionais, desde que sejam aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, na forma do artigo 5º, § 3º da Constituição Federal.

e) a educação por ter sido erigida à categoria dos direitos fundamentais sociais, não pode mais ser objeto de emenda constitucional, pois o artigo 60, § 4º, veda a proposta de emenda constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais. Passa a ser considerada “cláusula pétrea” e imodificável da Constituição Federal. Especialmente quando se trata, no plano material, de prestação do ensino público gratuito, reconhecido na Constituição como direito público subjetivo individual ao ensino fundamental obrigatório gratuito em estabelecimentos oficiais de ensino. O que equivale a reconhecer que, se é direito público subjetivo, é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, ou seja, pode ser exigido judicialmente se não for prestado de forma espontânea. Sobre o tema, Ingo W. Sarlet (2003, p.333) destaca que “a proteção assegurada pelo Constituinte aos direitos individuais estende-se aos direitos sociais”. E que, “seja qual for o direito fundamental, a incidência material das “cláusulas pétreas” deverá ser máxima (no sentido de que deve abranger e proteger todos os direitos fundamentais – inclusive os sociais – mesmo quando sediados fora do Título II da Constituição)”, não devendo ir além do necessário, mas sempre salvaguardando o núcleo essencial, e observando as exigências da dignidade da pessoa humana. Sendo importante frisar, que haverá de se observar a máxima da hermenêutica do *in dubio pro dignitate* (SARLET, 2003, p.394).

f) Elevou a educação à categoria de serviço público essencial, sendo que ao Poder Público cabe o dever de prestar a todos e com garantia de padrão de qualidade. Tal conclusão decorre da leitura que se faz do artigo 6º, combinado com o artigo 205 e 206, inciso VII da Constituição Federal, quando se estabelece o direito social à educação, como direito universal de todos, e o dever do Estado em prestá-lo.

A Constituição Federal, no Título II, quando trata dos direitos e garantias fundamentais (C.F. arts. 5º a 17), especificamente no artigo 6º, que aborda os direitos sociais, dispõe 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.

Os **direitos fundamentais sociais**, indicados no artigo 6º da Constituição Federal, são desenvolvidos no título VIII da Constituição Federal, que trata da **ordem social**, dos artigos 193 a 232, contemplando capítulos que dispõem sobre os princípios e regras que regem os seguintes temas: seguridade social (saúde, previdência social e assistência); **educação**, cultura e esporte; ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente; família, criança, adolescente e idoso; e índios.

Portanto, todos estes temas também integram o elenco de direitos humanos ou direitos fundamentais sociais.

No que toca ao direito fundamental social à educação, dispõe o artigo 6º da Constituição Federal que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Como corolário desses direitos sociais, a Constituição Federal, dedicou o Título VIII, que trata da “Ordem Social”, para tratar da seguridade social (saúde, previdência, e assistência), da educação, da cultura, do esporte, da ciência e tecnologia, da comunicação social, do meio ambiente, da família, da criança, do adolescente e do idoso e, dos índios.

A base constitucional da Ordem Social, conforme sublinha Alexandre de Moraes (2002, p.663), é o primado do trabalho e o objetivo é o bem-estar e a justiça sociais.

A Constituição Federal de 1988 reservou especificamente à educação a seção I (artigos 205 a 214) que toma como ponto de partida o seguinte princípio constitucional:

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 (CF, art. 205).

O conceito de educação, conforme Celso de Mello (1986, p.533),

É mais compreensivo e abrangente que o da mera instrução. A educação objetiva a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões, das

potencialidades e da personalidade do educando. O processo educacional tem por meta: (a) qualificar o educando para o trabalho; e (b) prepará-lo para o exercício consciente da cidadania. O acesso à educação é uma das formas de realização concreta do ideal democrático.

Sendo que a qualidade do ensino deve ser analisada a partir de fatores internos de avaliação e dos externos pela análise da compatibilidade com a necessidade e os padrões da comunidade.

O ensino, nos termos do que dispõe o artigo 206 da Constituição Federal, será ministrado com base nos seguintes princípios constitucionais:

Princípios constitucionais do ensino:

- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (redação dada pela Emenda Constitucional nº19/98);
- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- garantia de padrão de qualidade.

O legislador constitucional, ao tratar dos objetivos da educação, insistiu em tornar expressa a exigência da “melhoria da qualidade do ensino público” (CF, art. 214, inciso III).

Na Constituição do Estado do Paraná também houve preocupação com a garantia de padrão de qualidade e melhoria da qualidade de ensino (CE, art. 178, V, 184, III). Foi além da Constituição Federal, ao estabelecer que o ensino será ministrado com base no seguinte princípio: V – garantia de padrão de qualidade em toda a rede e níveis de ensino a ser fixada em lei.

A ausência que se percebe, no plano infraconstitucional, é de lei

estadual e municipal instituindo a obrigatoriedade de um Sistema de Avaliação para aferir a qualidade do ensino com a finalidade de dar efetividade ao direito humano à educação.

A eficiência do Sistema Educacional passa, obrigatoriamente, por dois eixos estruturais que estão ligados aos princípios constitucionais:

EDUCAÇÃO PARA TODOS = igualdade de condições para acesso e permanência (princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana).

EDUCAÇÃO DE QUALIDADE = qualidade de ensino e valorização do professor (princípio da garantia constitucional do padrão de qualidade, princípio da eficiência da administração pública e princípios que regem o orçamento público – financiamento da educação).

O princípio da igualdade de condições de acesso e permanência é o mais simples de ser exigido.

Contudo, a questão da qualidade de ensino é um problema complexo, pois envolve análise qualitativa e, para que possa ser objeto de intervenção dos profissionais da área de Educação e do Direito, é necessário que, preliminarmente, os profissionais da Educação e legisladores se conscientizem da importância de ser realizada avaliação institucional de forma obrigatória em todos os níveis de ensino. Só a partir desse trabalho de diagnóstico formal é que podem ser feitos, no plano jurídico, termos de ajustamento de conduta com base no princípio constitucional da eficiência administrativa, conforme se abordará, neste estudo, em capítulo próprio.

A questão da valorização dos professores é condição essencial e está diretamente ligada à qualidade de ensino, pois passa necessariamente pela capacitação permanente, pela remuneração condigna e por um bom ambiente de trabalho.

O professor é um dos profissionais que deveria ter uma ótima remuneração, dada a importância que a educação confere na construção da cidadania e de uma vida digna para o semelhante. Contudo, tanto na valorização dos professores quanto na estrutura das escolas, esbarra-se em outro problema, que é o financiamento da educação e a falta ou o desvio de recursos públicos que deveriam ser destinados à educação.

O desafio a que se propõe esta dissertação consiste em buscar mecanismos legais que permitam dar efetividade ao direito humano à educação de

qualidade para todos.

A questão da acessibilidade é fácil de resolver; o problema, contudo, está na efetividade da qualidade do ensino, o que exige conhecer os princípios constitucionais que regem o orçamento público (financiamento da educação), que regem o princípio constitucional da eficiência na administrativa e os princípios institucionais da educação que garantem o padrão de qualidade do ensino.

Para tanto, tais temas serão analisados em três capítulos específicos: um para tratar do orçamento, outro para tratar do princípio constitucional da eficiência e outro, ainda, para abordar a política educacional no Brasil e os principais marcos legais que exigem a efetivação da qualidade do ensino.

CAPÍTULO 4 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Como já mencionado anteriormente, a América Latina é a região do mundo que apresenta as maiores desigualdades sociais e a educação é capaz de reduzir esse quadro em até 40%, razão pela qual o investimento orçamentário e financeiro em educação de qualidade para todos é fundamental. Para tanto, é importante que se conheça a sistemática constitucional que traça os princípios que regem o orçamento público cujos reflexos repercutem imediatamente no financiamento da educação.

O Direito Constitucional, o Direito Financeiro e Orçamentário têm se preocupado com os princípios que regem o orçamento e o controle dos gastos públicos. A Economia da Educação é a disciplina que ao longo dos anos também vem se preocupando e cada vez com maior intensidade, na alocação de recursos no setor, tendo como denominador comum à melhoria da distribuição dos recursos destinados à educação.

O contingenciamento de recursos em razão da crise fiscal tem sido inevitável, razão pela qual os apelos em busca da eficiência têm proliferado nos últimos anos. A questão deixou de ser apenas quantitativa, ligada à idéia de igualdade ou equidade de acesso à prestação do serviço educacional, cujos êxitos têm sido crescentes. A preocupação maior está focada na qualidade de ensino, ou seja, na face qualitativa da prestação do serviço.

A partir da perspectiva de especialistas em Economia da Educação, foi realizado o Seminário Internacional sobre Financiamento e Alocação de Recursos em Educação, na cidade de Buenos Aires, no período de 15 e 15 de novembro de 2000, organizado pelo IPE-UNESCO/Buenos Aires.

Dentre o temário discutido, renomados autores abordaram questões como financiamento da educação, equidade na alocação de recursos no setor, vínculo entre os recursos e o desempenho educativo setorial, eficiência e eficácia no gasto, propostas alternativas à alocação estatal de recursos e sustentabilidade e gestão das reformas educativas.

O livro, intitulado “Equidade e Financiamento da Educação na América Latina”, publicado pela Unesco, sintetiza as principais abordagens feitas por

diversos e renomados autores.

No prólogo do livro, Juan Carlos Tedesco, Diretor do IPE-UNESCO/Buenos Aires, ao chamar a atenção para o fato de que a América Latina é a região do mundo com maiores desigualdades sociais e essas desigualdades estão aumentando, refere-se ao economista Lester Thurow, que, em uma análise recente sobre a crescente desigualdade, declarou (UNESCO, 2002, p. vi):

Este modelo econômico pode garantir altos níveis de qualidade de vida para alguns e com isso poderá se manter. Também poderá funcionar do ponto de vista político, porque sempre haverá alguma forma de autoritarismo que consiga manter os excluídos fora dos circuitos da participação cidadã. O problema, diz Thurow e não um pedagogo nem um filósofo, é basicamente moral. Aceitaremos viver em uma sociedade que decide de maneira consciente deixar de fora uma grande parte de seus cidadãos? Este desafio ético constitui a base, a motivação fundamental, para buscar fórmulas políticas e econômicas que permitem enfrentar com êxito o objetivo de oferecer uma educação de qualidade para todos.

Dentre a rica temática trazida pelo livro, selecionou-se temas e autores cujas idéias e conclusões são, aqui, sintetizadas, a saber: a) financiamento da Educação na América Latina: Lições de Experiência – Alberto de Mello e Souza; b) eficiência e eficácia do gasto social - Jorge Calero.

Ao tratar de uma visão macro sobre o financiamento da educação na América Latina, Alberto de Mello e Souza (UNESCO, 2002) destaca que, nos últimos vinte anos os estudos sobre financiamento nos países latinos apresentam uma grande diversidade temática, refletindo as mudanças institucionais na alocação de recursos e na gestão das escolas, as restrições fiscais enfrentadas pelo governo e o desafio de universalizar a educação básica. As mudanças institucionais acompanharam as medidas descentralizadoras (da União para Estados e Municípios) e a autonomia da escola, com o objetivo de aproximar da escola os recursos e a tomada de decisões. Destaca, também, que a estabilização advinda com o controle da hiperinflação assegura maior transparência e eficiência ao gasto social, embora colida com o pagamento crescente da dívida pública.

Ao abordar o tema Eficiência e Eficácia do Gasto Setorial, Jorge Calero (UNESCO, 2002) expõe os diferentes aspectos relacionados com a eficiência e a eficácia das intervenções públicas no terreno educacional e, mais concretamente, com a eficiência e eficácia do gasto público educacional e os métodos para medi-las. O autor destaca que avaliar a eficiência e a eficácia de um

sistema de ensino é uma tarefa complexa, na medida em que existem diversas possibilidades de definir os objetivos que a política educacional persegue e diversas metodologias para medir seu grau de consecução. Entretanto, tais dificuldades não impediram o desenvolvimento crescente de sistemas de informação cada vez mais complexos tanto dos organismos nacionais (Institutos Nacionais de Estatística, Ministérios de Educação) como dos internacionais (OCDE, UNESCO, EUROSTAT), os quais têm avançado, nos últimos anos, na expansão e na melhoria da informação sobre os sistemas de ensino, e, concretamente, na construção de indicadores destinados a um controle maior e uma avaliação do rendimento do sistema.

No que toca aos objetivos de eficiência no financiamento da educação, Jorge Calero (UNESCO, 2002) destaca que os sistemas de financiamento educacional podem ser estudados, quanto ao desenho e os resultados, sob a ótica de uma série de objetivos relacionados com a eficiência e a equidade. Focando na eficiência, o objetivo essencial perseguido é a melhoria da relação qualidade/custo, mediante a introdução de incentivos à qualidade (a igualdade de custos) ou à redução de custos (a igualdade de qualidade). Tais incentivos podem ser gerados sob a forma de financiamento através da oferta e através da demanda.

Através da oferta, cita como exemplo as vagas subvencionadas notadamente em alguns níveis de ensino, que consiste na definição dos preços das matrículas abaixo dos custos reais de cada vaga. Tem sido o instrumento mais adequado quando o objetivo principal do sistema de financiamento é o da igualdade de acesso.

Entretanto, quando o acesso dos grupos não é homogêneo – como ocorre no caso da Educação Superior - é possível a aplicação de financiamentos alternativos através dos concursos competitivos, contratos-programa e leilões de vagas.

Quanto ao financiamento através da demanda, que permite às famílias arcar com os custos indiretos da educação, o autor destaca a existência de vales ou créditos como forma de custear o financiamento e cobrir total ou parcialmente os custos. É uma medida que favorece a possibilidade das famílias escolherem a escola que o aluno irá freqüentar e que pode introduzir melhorias na eficiência global do sistema.

O mesmo autor detalha o sistema de bolsas (que permitem canalizar financiamentos de forma seletiva mediante controle prévio de renda familiar e, com

freqüência, dos resultados acadêmicos dos estudantes), deduções tributárias (despesas dedutíveis no imposto de renda) e vales educacionais (conhecidos como bônus ou *vouchers*, permitem que o financiamento acompanhe a demanda e se canalize para o centro que for selecionado pela família, ficando a sobrevivência desses centros em mãos de escolha dos demandantes). Na educação superior, cita, também, outros instrumentos dirigidos ao financiamento da educação superior, como é o caso do crédito educacional, imposto ao formado e direitos de educação superior.

Um dos temas que tem chamado a atenção, quando se trata de financiamento da educação, é a “Gestão Autônoma das Escolas” - GAE. Existe uma tendência identificada em vários Países do Mundo que se traduz no processo de descentralização da gestão da educação, através de redes autônomas de organização das escolas.

A definição de GAE é complexa. Para Hallinger, Murphy e Hausman (1992, p. 330-349), a GAE é um sistema que visa descentralizar a organização, a gestão e a administração da escola, responsabilizar as pessoas mais próximas dos alunos em sala de aula (professores, pais de alunos e diretores de estabelecimentos), dar novos papéis e novas responsabilidades ao conjunto dos atores do sistema e transformar o processo de ensino-aprendizagem que se desenvolve em classe.

O modelo se apresenta sob a forma de um plano de desenvolvimento (no Brasil é chamado de Programa de Desenvolvimento Escolar – P.D.E), no qual a autoridade e a responsabilidade do funcionamento de cada entidade são divididas entre o Estado (Ministério, Departamento de Educação, autoridades escolares, postos avançados dos distritos, autoridades escolares locais, etc.) e os responsáveis por cada estabelecimento (professores, diretores, conselhos de escola, comissão escolar, etc.), e todos devem colaborar como profissionais da educação como colegas de trabalho.

O mecanismo de “reinvenção do ensino público”, segundo os autores Hallinger, Murphy e Hausman (1992) exige, por parte dos planejadores e dos responsáveis políticos educativos: descentralizar a estrutura organizacional das escolas (GAE); dar aos professores, aos pais e aos alunos meios de remodelar e de orientar o sistema escolar; transformar o processo de ensino-aprendizagem que se desdobra em sala: substituindo o modelo tradicional por uma pedagogia com

orientação sociológica.

Nos anos 80, a noção de participação coletiva na gestão escolar tornou-se um dos grandes temas da reforma dos sistemas educacionais, sob o entendimento de que, “para melhorar a qualidade da educação, era necessário saltar do nível de ensino da sala de aula para o nível da organização da escola e reformar o sistema estrutural e o estilo da gestão das escolas” (ABU-DUHOU, 2002, p.20).

Um bom número de Países instituiu a GAE em suas estruturas administrativas: na Inglaterra e País de Gales, fala-se em “Gestão Local de Escolas” e “Escolas Subvencionadas”; na Austrália, em projeto “Escolas do Futuro” e na Austrália Ocidental, em “As Melhores Escolas”. Em alguns casos a ênfase está no financiamento das escolas e na divisão de seus meios, como ocorre no Canadá, onde a fórmula antiga de “Controle de Verbas no Âmbito da Escola” foi substituída por “Tomada de Decisões no Âmbito da Escola”. Na Nova Zelândia, são chamadas de “Escolas do Amanhã” e, em algumas partes dos Estados Unidos, são chamadas “*Charter Schools*”. Juntam-se a estes também outros Países como Alemanha, Chile, Uganda, Polônia, Rússia, Argentina, Colômbia, México, Venezuela e Brasil.

O Brasil vem aderindo a esse movimento. A autonomia de gestão administrativa, financeira e pedagógica foi atribuída não só aos sistemas de ensino, mas também aos estabelecimentos de ensino.

A Constituição Federal prevê a gestão democrática do ensino público, atribui às Universidades autonomia didático-financeira, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e ainda prevê que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei (CF, arts. 206, VI, 207 e 213). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – Lei nº 9.394/96 consagrou a gestão autônoma das escolas como um dos importantes princípios de reestruturação do sistema de ensino.

O planejamento público vem adquirindo novas perspectivas de continuidade, seja via ação administrativa, seja via profissionalização da gestão. A redistribuição de recursos instituída através do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) é um exemplo de transferência de competências que decorre do processo mundial de descentralização encampado pelo País.

A Constituição Federal determina (art. 212), em caráter de obrigatoriedade, que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% da receita resultante de impostos (compreendida também aquela proveniente de transferências) na manutenção e no desenvolvimento do ensino, excluindo-se a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios ou pelos Estados aos respectivos Municípios.

Esse dispositivo de ordem constitucional e outros que também tratam da questão do financiamento da educação foram introduzidos na Carta Constitucional por força da Emenda Constitucional nº 14, de 12.09.1996, que entrou em vigor no primeiro dia do ano subsequente.

A aplicação vinculada dos recursos constitucionalmente previstos para a educação – ainda que os percentuais não sejam os ideais e eles possam ser melhorados, via emenda constitucional e ajustes orçamentários - consistiu em significativo avanço. Eis que tornaram-se princípios sensíveis da Constituição Federal, por força do que dispõe o art. 34, inciso VII, letra “e”, e, artigo 35, inciso III, cujas redações foram dadas pela Emenda Constitucional nº. 29/2000. O que significa que a inobservância pelo Estado-membro, Distrito Federal ou Município possibilitará a intervenção federal ou estadual, na forma da Carta Constitucional.

A delegação da gestão financeira às escolas, segundo Ibtsam Abu-Duhou (2002), tem como objetivo melhorar a eficiência destas instituições, já que os atores que decidem estão mais próximos dos usuários que serão beneficiados com as decisões tomadas e, portanto, haverá um controle mais rígido da qualidade da educação.

Ao se contrapor às idéias sobre Gestão Autônoma nas Escolas – (GAE), Smyth (1993, p. 121) faz importante contraponto, digno de reflexão. O autor descreve a descentralização como um processo deliberado de subterfúgio, de distorção, de dissimulação e de negligência voluntárias, onde o Estado procura fugir, sem grande dignidade, de sua responsabilidade tradicional (garantia de qualidade de ensino público). Após ter optado pela descentralização, os governos nacionais ainda têm que provar que o desempenho de seus estabelecimentos melhorou. Da mesma forma, faltam as provas para assegurar a equidade em um sistema descentralizado.

Nicholas Davies, professor de Política Educacional e que tem se dedicado ao estudo do financiamento da educação, tema de escassa bibliografia

nacional, reuniu num livro (DAVIES, 2004, p.10) um conjunto de estudos sobre financiamento da educação com o objetivo de chamar a atenção de educadores e demais segmentos da sociedade para a importância desse conhecimento, como forma de viabilizar o exercício da cidadania.

Examina a vinculação de impostos destinados à educação e a LDB, quando trata dos recursos financeiros, e alerta para o seu aspecto negativo de permissão de destinação de recursos públicos para escolas privadas, ainda que rotuladas de comunitárias, confessionais e filantrópicas e a importância da participação dos órgãos de fiscalização (Tribunal de Contas, Ministério Público e Legislativo) quanto à correta aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Em um dos capítulos o autor menciona “como a prefeitura do Rio de Janeiro deixou de aplicar mais de R\$ 550 milhões devidos legalmente em educação em 1998, prejuízo que totalizou mais de R\$ 2,5 bilhões até 2002, pois os mesmos artifícios perpetrados em 1998 foram repetidos nas prestações de contas de 1999, 2000, 2001 e 2002” e, ao final, analisa as perspectivas de financiamento da educação no Governo Lula.

A visão crítica é salutar, no sentido de identificar as fórmulas orçamentárias e contábeis utilizadas pelos gestores que permitem a utilização indevida de verbas públicas para que, em cada Município, através do Orçamento Participativo e dos Conselhos de Fiscalização, a população e os educadores possam reivindicar em favor do repasse correto de recursos, bem como denunciar os fatos às autoridades constituídas que têm o dever legal de fiscalizar e responsabilizar os gestores.

O aumento de dotação orçamentária e financeira para as escolas é que permitirá a construção gradativa de um novo modelo de gestão pública da Instituição.

A gestão de Organizações de Conhecimento, diante de tantas transformações, vem recebendo atenção especial. Vivencia-se, hoje, a sociedade do conhecimento e diante de tantas desordens e conflitos das mais diversas naturezas é preciso ter consciência ética e preservar os princípios fundamentais a fim de enfrentar os desafios e saber como promover o conhecimento, utilizando-o para o bem comum.

As Universidades desempenham importante papel em tal contexto

de mudanças históricas, políticas e culturais, e que não se restringe apenas ao ensino e à pesquisa, mas, sobretudo, se refletem na forma de gestão das suas atividades, pondo em evidência o papel social que ela deve desenvolver no seio da comunidade através da extensão universitária. Inclusive com potencial efetivo para prestar auxílio técnico aos demais níveis de ensino, em busca da igualdade de oportunidades e qualidade de ensino.

A Gestão de Organizações de Conhecimento foi tema recente de obra escrita pelo Pró-Reitor de Pesquisa e Pós Graduação da Universidade Católica de Brasília que, num contexto de mudanças na sociedade, relata a experiência de gestão da Universidade Católica de Brasília em seus diversos aspectos. O que chama a atenção, a par do excelente conteúdo quanto às inovações nos processos de gestão acadêmica e administrativa, é a preocupação do autor com o fato de que os governos têm entendido a educação como mais um gasto em lugar de “investimento social e direito de cidadania” (ROCHA, 2004, p.33).

As reações do Fórum Mundial, em 2004, assinalam preocupações com os rumos da “Nova Economia” destacando que querem uma economia feita para as pessoas e não as pessoas feitas para a economia. Ou seja, a preocupação central é com uma face mais humana da economia.

Quando se fala em financiamento e economia da educação é muito importante que não se perca a crença de que existem formas organizacionais flexíveis, que concorrem para uma aprendizagem mais humana, voltada à formação do ser, para um saber que permita uma compreensão mais afetiva do outro, da natureza e do mundo. Em primeiro lugar a dignidade do ser humano e a cidadania, e não os interesses econômicos, que são meras conseqüências.

Na busca de um futuro melhor para as crianças e para o exercício pleno da cidadania, e com vistas à “melhoria educacional e redução da pobreza no Brasil” foi instituído, dentro do sistema de financiamento da educação, o Programa Bolsa-Escola, importante passo em busca de maior justiça e equidade social através de um programa de redistribuição de renda.

Os princípios que regem o orçamento público estão explicitados na Constituição Federal de 1988. É imprescindível lembrá-los, pois é com base neles que se estabelece a sistemática de funcionamento do orçamento público e permite identificar mecanismos para aumentar o percentual de recursos destinados à educação através de emendas constitucionais, contribuir no planejamento dos

investimentos, controlar os gastos das verbas destinadas à educação e fiscalizar a correta aplicação dos recursos através dos Órgãos Públicos e da rica participação popular, advinda dos Orçamentos Participativos e dos Conselhos.

4.1 A Constituição Federal e os Princípios que Regem o Orçamento Público

Em seu Título VI, a Constituição Federal trata da Tributação e do Orçamento (arts. 145 a 169) e dedica o capítulo II, às Finanças Públicas (arts. 163 a 169).

No regime democrático brasileiro existe uma forte relação entre o Estado e seus cidadãos e para que seja aprimorado o modelo de gestão pública, em busca de maior eficiência, é necessário buscar um ponto de equilíbrio entre o bem-estar da Nação e o crescimento sustentável do País. As prioridades das políticas públicas, inclusive na área educacional, necessariamente passam pela elaboração e execução do orçamento público, através do qual se faz a previsão das receitas e despesas, ou seja, quais são as fontes de receita e quanto o Poder Público arrecada e de que forma irá proceder à despesa ou administração dos gastos, com o intuito de produzir benefícios sociais.

A participação popular na elaboração e no acompanhamento da execução orçamentária é imprescindível como forma de controle social eficiente. É fundamental que aumente a participação popular no controle da Administração Pública, e o passo inicial é o orçamento participativo.

Roberto Dahl (2001, p.50) ao abordar o tema democracia, identificou cinco critérios inerentes ao processo democrático: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos.

A participação efetiva e o controle do programa de planejamento são fundamentais no orçamento participativo para que a democracia se consolide, em busca da justa distribuição de recursos.

No capítulo que trata das finanças públicas, a Constituição Federal destinou os artigos 163 e 164 às normas gerais e os artigos 165 a 169 para tratar dos orçamentos. No que diz respeito à fiscalização contábil, financeira e

orçamentária, a Constituição Federal dispôs sobre o tema em seus artigos 70 a 75.

No plano infraconstitucional, as finanças públicas são disciplinadas através da Lei Complementar n.º 101/2000 e pela Lei n.º 4.320/64, conhecida como Lei do Orçamento, que trata das normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, (dos Municípios e do Distrito Federal). O motivo da Lei do Orçamento ter tido bons resultados se deve à colaboração positiva de diversos setores técnicos e de contabilidade e, também, em especial, em razão da incorporação de disposições de manuais que desde o início dos anos 60 a Organização das Nações Unidas – ONU divulgava a fim de introduzir o critério de classificação econômica nos orçamentos públicos²⁴.

A Constituição de 1988 destinou cinco artigos para o Orçamento Público e trouxe novidades importantes: devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de apresentar emendas ao projeto de lei do orçamento, determinou que as receitas e despesas devem integrar o orçamento e merecer aprovação legislativa, exigiu que, anualmente, o Executivo encaminhe ao Legislativo projeto de lei das diretrizes orçamentárias, a fim de orientar e elaborar a lei orçamentária.

A grande novidade registrada, no que tange à modernização orçamentária, deu-se ao final da década de 90, em razão do Decreto n.º 2.829, de 29.10.98 e da Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, quando houve a substituição da classificação funcional programática pelas classificações funcional e por **programas**.

O orçamento, na ótica de José Afonso da Silva (SILVA, 2000, p. 671), vai muito além de mero ato de previsão e autorização de receitas e despesas públicas, pois:

É uma peça de governo muito mais complexa do que isso, porque é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, com estimativa de receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro

O nominado e conceituado constitucionalista aponta os princípios orçamentários constitucionais, como sendo: princípio da exclusividade, da programação, do equilíbrio orçamentário, da anualidade, da unidade, da

²⁴ NAÇÕES UNIDAS. Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.

universalização ou globalização e da legalidade.

Em síntese os princípios orientam as seguintes diretrizes:

Princípio da exclusividade

Que consta do artigo 165, § 8º da Constituição Federal, e dispõe:

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei

O princípio deve ser entendido como meio de evitar que se incluam na lei orçamentária normas que não sejam de matéria financeira e relativa a outros campos jurídicos, tais como as que modificam ou ampliam, por exemplo, o Código Civil, o Código Comercial e a legislação de pessoal.

Princípio da programação (orçamento-programa)

Com a evolução do orçamento tradicional para o orçamento moderno ou orçamento-programa, foi inserido o princípio da programação, que não existia no orçamento tradicional. Trata-se de um princípio de extrema relevância social e jurídica, pois é com base nele que se pode reivindicar do Poder Público que o programa seja previsto no orçamento e possa ser executado.

O moderno princípio orçamentário expressa, conforme GIACOMONI (2003, p. 87) “as realizações pretendidas de forma programada, isto é, dispondo os meios necessários: pessoal, material, serviço, etc., traduzidos em termos físicos e financeiros”.

O princípio da programação está diretamente ligado ao plano de ação do governo. A Constituição vincula os planos e programas nacionais, regionais e setoriais aos instrumentos normativos orçamentários.

O artigo 48, incisos II e IV, da Carta Magna prevê que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre o “plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado” e a respeito de “planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento”.

O artigo 165, parágrafo 4º, da Constituição Federal dispõe que “os

planos e programas nacionais, regionais e setoriais” serão elaborados de acordo com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. A iniciativa do projeto de Lei do Plano Plurianual é do Poder Executivo.

A Lei nº. 9.491/97 instituiu o Programa Nacional de Desestatização.

O orçamento moderno deve ter conteúdo e forma de programação que implica, em primeiro lugar, na formulação de objetivos e no estudo das alternativas da ação futura para alcançar os fins da atividade governamental. Implica também na redução dessas alternativas de um número muito amplo para um pequeno e, finalmente, na prossecução do curso da ação adotada através do programa de trabalho.

Quando se planeja ingressar com ação civil pública com vistas a compelir o Poder Público a executar determinado programa social, o primeiro passo é saber se o plano e o programa constam da Lei Orçamentária, com conteúdo e forma de programação. Caso contrário é fundamental que se reivindique para que, no próximo ano, o programa seja inserido na programação da lei orçamentária, uma vez que o artigo 167, inciso I, da Constituição Federal veda o início de programas não incluídos na Lei Orçamentária Anual.

Princípio do equilíbrio orçamentário

A Constituição de 1988 foi mais realista que as anteriores em relação ao déficit orçamentário ao atacar o chamado déficit das operações correntes.

Conforme dispõe o artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada a realização de operações de crédito (financiamentos – onde o déficit aparece embutido) que excedam o montante das despesas de capital. Ou seja, o déficit é admissível, mas desde que haja uma determinada contrapartida.

Princípio da anualidade

O princípio da anualidade ou periodicidade significa que o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um determinado período que, geralmente, é de um ano, pois este é o período que os parlamentares podem consentir em delegar seus poderes aos governos para pôr o orçamento em execução. O período anual está consagrado na Constituição vigente quando se dá destaque e conteúdo à lei orçamentária anual (CF, arts. 48, II, 165, III, e § 5º, e 166).

Princípio da unidade

A doutrina passou a reconceituar o princípio e, ao invés de entendê-lo como pretensão unidocumental, o orçamento moderno passou a ser multidocumental. Em vez da unidade de forma, o que se objetiva é a unidade relativa ao sistema integrado de planejamento/orçamento e programa, fazendo com que os orçamentos de todos os órgãos do setor público se fundamentem em uma única unidade de orientação política. O princípio da unidade está consagrado na Constituição Federal no artigo 165 e seus parágrafos 1º a 5º.

Princípio da universalidade ou da globalização

O princípio da universalidade significa que o orçamento (uno) deve contar todas as receitas e despesas do Estado, abrangendo, portanto, todas as rendas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Princípio da não afetação das receitas

O princípio está no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, que veda expressamente “a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa”, ressalvadas as seguintes hipóteses:

- a) a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159 e que tratam das participações dos Estados, Municípios e Distrito Federal no produto da arrecadação de determinados impostos;
- b) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para o desenvolvimento do **ensino**, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, e 212 da Constituição Federal. No que tange a saúde, a Emenda nº 29/2000 trouxe inovações quanto ao financiamento e às normas de cálculo; No que toca à educação, a Emenda nº 14/1996 instituiu o FUNDEF e sua regulamentação está prevista na Lei nº 9.424, de dezembro de 1996. Em dezembro de 2006 foi aprovada a instituição do FUNDEB. No Estado do Paraná, o Tribunal de Contas baixou Provimento sob nº 01/99,

que regula o controle da aplicação dos recursos referentes ao FUNDEF.

c) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receitas, previstas na Constituição Federal no artigo 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º do artigo 167 (as operações de crédito por antecipação de receita visam atender a insuficiência de caixa, entretanto, a Constituição só permite a vinculação de receita, se for para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos com a própria União).

A Constituição veda expressamente a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa (art. 167, inc.IX), o que é muito positivo, pois anteriormente existiam muitos fundos operando com recursos vinculados, cuja prática engessava a atividade da Administração Pública.

Por fim, o princípio da publicidade, que se aplica à Administração Pública (CF, art. 37 “caput”) também se aplica as fases de elaboração e execução do orçamento, de forma a permitir o acesso aos dados a qualquer cidadão, e que possam denunciar irregularidades, sobretudo, pela não destinação de verbas destinadas aos programas na área social de educação e saúde.

O artigo 74, § 2º, prevê que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

4.2 O Sistema Orçamentário e a Influência na Busca de Recursos para a Educação de Qualidade para Todos

O ideal a ser atingido, no que tange à educação de qualidade para todos, é indissociável da forma de funcionamento do sistema orçamentário. Eis que não se atinge educação de qualidade para todos sem que haja destinação de verbas suficientes para a educação, como prioridade de Estado e não de Governo.

Para compreender melhor o funcionamento do financiamento da

educação é importante conhecer o sistema orçamentário no Brasil e, a partir dele, idealizar emendas constitucionais e alterações legislativas que permitam aumentar o percentual orçamentário destinado à educação e fiscalizar a destinação de verbas já existentes.

Para além da fiscalização exercida pelos Órgãos Públicos, é fundamental que haja a participação da sociedade através do Orçamento Participativo e a fiscalização da destinação das verbas através dos Conselhos.

No Brasil, o sistema orçamentário é orientado por quatro etapas, sendo que o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento se apóia em estratégias de desenvolvimento de longo, médio e curto prazo.

1ª ETAPA: Elaboração da Proposta Orçamentária

Cabe ao Poder Executivo a iniciativa de lei para submeter ao Congresso Nacional as propostas contendo:

- o plano plurianual - PPA
- as diretrizes orçamentárias - LDO
- os orçamentos anuais - LOA

E que depois de discutidos, aprovados e sancionados se transmudam em: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Lei do Plano Plurianual (PPA)

Caberá à lei que instituir o PPA estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de continuação programada (CF, art. 165, § 1º).

O PPA tem duração de quatro anos, período de tempo idêntico ao do mandato do Presidente da República, muito embora as datas não sejam coincidentes, pois o PPA cobrirá o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato e o final do primeiro exercício do mandato subsequente. Por consequência, o Chefe do Executivo, quando assume o Poder, está vinculado ao PPA aprovado na gestão anterior (CF, art. 35, § 2º, inciso I, do ADCT).

O PPA de 2004/2007 foi aprovado pela Lei nº. 10.993, de 11.08.2004. O Decreto nº. 5.233, de 06 de outubro de 2004 estabeleceu normas

para a gestão do PPA e seus programas e instituiu (art. 8º) o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, para monitorar e avaliar os programas do Poder Executivo e oferecer elementos que orientem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros, bem como a revisão dos programas, com vistas ao alcance de resultados.

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (CF, art. 167, § 1º).

O Plano Nacional de Educação, aprovado através da Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, dispõe que:

Os Planos Plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais.

Considerando que o P.P.A. é elaborado e aprovado a cada quatro anos, e que o Plano Nacional de Educação terá duração de dez anos, o ideal seria que o P.N.E. tivesse duração de quatro, oito ou doze anos, a fim de coincidir com a periodicidade de elaboração do P.P.A.

Um programa constante do plano de metas do P.N.E., cuja execução ultrapasse um exercício financeiro (01/01 a 31/12) de duração, só pode ser executado caso seja incluído no P.P.A., sob pena de crime de responsabilidade.

Logo, se o programa for de execução prolongada e não for incluído no P.P.A., terá que aguardar por quatro anos para que seja incluído no próximo, ou dependerá de emenda legislativa.

É de suma importância, portanto, pelos profissionais da educação, o acompanhamento e a observância da inclusão de investimentos na área educacional quando da elaboração do PPA.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO deverá ser aprovada anualmente e compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal - incluindo-se as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente -, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política

de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, art. 165, § 2º).

O Poder Executivo é obrigado a publicar, até trinta dias após o encerramento do bimestre, um relatório resumido da execução orçamentária. A intenção é que, com base nele, qualquer cidadão possa acompanhar o quanto foi gasto pela Administração Pública nos dois meses anteriores, inclusive na área de educação e saúde que possuem recursos constitucionais vinculados.

Os Poderes e o Ministério Público, ao disporem sobre suas organizações internas no tocante à criação de cargos e remuneração de pessoal, deverão observar os parâmetros estabelecidos na LDO (CF, art. 51, IV, art. 52, XIII, art. 99, § 1º, e art. 127, § 3º). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) também ampliou o significado da LDO.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

O projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios é constituído de três orçamentos (fiscal, seguridade social e investimentos das empresas) e deverá ser elaborado de acordo com as diretrizes, objetivos e metas previstas no PPA e com as diretrizes e prioridades estabelecidas pela LDB, observando-se o que dispõe o artigo 165, § 5º à 8º da Constituição Federal.

Nenhum programa ou projeto poderá ser iniciado se não estiver incluído na Lei Orçamentária Anual, conforme determina o artigo 167, inciso I da Constituição Federal. Logo se vê a dimensão da importância da participação popular na elaboração do referido projeto de lei.

A Constituição Federal, no artigo 167 veda, expressamente:

- I. o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (LOA);
- II. a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- III. a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
- IV. a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita,

previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;
V. a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
VI. a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
VII. a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
VIII. a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;
IX. a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;
X. a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
XI. a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, "a", e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Para aumentar os recursos destinados à educação, com vistas ao ensino público de qualidade para todos, sob o ponto de vista orçamentário é necessário encontrar soluções alternativas que não esbarrem nas vedações constitucionais supracitadas, ou então, buscar projetos de emendas à Constituição de forma a ampliar o acesso de todos e o ensino de qualidade. Por outro lado, há que se conjugar, ainda, a eficiente aplicação dos recursos de forma a se obter o melhor resultado. E mais, controlar a aplicação dos recursos de forma eficiente para que não haja desvio.

J.Teixeira Machado Junior, que foi consultor da Secretaria de Orçamento e Finanças, órgão da Presidência da República, juntamente com Heraldo da Costa Reis, membro do IBAM, comentam artigo por artigo a Lei n. 4.320, que trata do Orçamento, cotejando-a com a Lei de Responsabilidade Fiscal e destacam que (MACHADO JR, 2002/2003, p. 12):

O orçamento é um instrumento de controle gerencial, por possibilitar informações para comparações e avaliações de caráter gerencial, tais como as da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade.

2ª ETAPA: Discussão, votação e aprovação da lei orçamentária

As leis orçamentárias PPA, LDO e LOA são discutidas, votadas e aprovadas no plano federal, estadual e municipal, observados sempre os princípios da Constituição Federal.

Finalizado o processo de elaboração dos projetos de lei, o Poder Executivo tem a iniciativa de encaminhá-los ao Poder Legislativo para discussão, votação e aprovação ou rejeição.

Os projetos de lei relativos ao PPA, LDO e LOA serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional – Senado e Câmara - e caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados examinar e emitir parecer sobre os projetos e sobre as contas, examinar e emitir parecer sobre as contas e programas, exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, apresentar emendas que serão apreciadas pelo Plenário e exercer as demais funções previstas no artigo 166 da Constituição Federal.

A apresentação de emendas, pelos Parlamentares, sofre as restrições previstas no art. 166, § 3º da Constituição Federal, pois devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO, indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviços da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal ou que sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões e com os dispositivos do texto do projeto de lei. Apenas a anulação de certas dotações da proposta é que permite recursos para viabilizar as emendas (CF, art. 166 § 8º).

A Constituição, como se vê, restringe muito a atividade dos Parlamentares e não lhes permite indicar novos recursos, tais como o aumento da arrecadação ou a realização de empréstimos como forma de viabilizar suas emendas.

Os projetos podem ser aprovados, emendados ou rejeitados pelo Poder Executivo e, se aprovados ou emendados, serão encaminhados ao Presidente da República para sanção ou veto, com a devida publicação para os efeitos legais.

3ª ETAPA: Execução Orçamentária

Vencida a fase anterior de aprovação das leis orçamentárias, inicia-se a terceira fase do processo de gestão pública, que diz respeito à execução orçamentária, de acordo com as normas de natureza financeira. O orçamento financeiro abrange o período de 01 de janeiro a 31 de dezembro daquele ano e a Administração está vinculada a cumpri-lo. Os gestores não podem simplesmente

deixar de cumprir as metas previstas na programação orçamentária, sem que haja razão devidamente justificada. As principais etapas são: execução da despesa e da receita.

4ª ETAPA: Controle e Avaliação da Execução Orçamentária

O controle e avaliação da execução orçamentária são de suma importância no que diz respeito à fiscalização do emprego das verbas, à legalidade, fidelidade e cumprimento do programa de trabalho.

O modelo brasileiro de controle orçamentário é o previsto na Lei nº. 4.320/64, que estabelece dois sistemas de controle da execução orçamentária: interno e externo. A Constituição Federal de 1988 manteve essa concepção e deu-lhe um sentido ainda mais amplo. Estabelece o *caput* do artigo 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

As áreas centrais de atenção do controle estão definidas no artigo 75 da Lei 4.320/64.

Em síntese: para saber da legalidade dos atos que resultem arrecadação de receita ou realização de despesa, da fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores e do cumprimento do programa de trabalho, expresso em valor monetário e em termos de realização de obras e prestação de serviços, é necessário controlar e avaliar a execução orçamentária.

Ademais, é muito importante que haja controle e fiscalização das verbas que são destinadas à educação, por parte do Poder Legislativo através do Tribunal de Contas, por parte do Ministério Público, do próprio Poder Executivo e dos profissionais da educação e dos alunos ou pais de alunos, através dos Conselhos de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEF na forma do artigo 4º da Lei nº 9.424/96, com o fito de evitar qualquer tipo de desvio de finalidade do percentual orçamentário ou do emprego de recursos financeiros.

O artigo 71 da Constituição Federal explicita as atribuições do

Tribunal de Contas no exercício do controle externo. O controle interno é feito por cada Poder ou Órgão, nos termos do artigo 74 da Carta Magna. A Emenda Constitucional nº 53 de 19.12.06 trouxe importantes novidades sobre o FUNDEB.

4.2 Avaliação de Resultados da Ação Governamental para Aferir a Eficiência, Eficácia e Efetividade

Além das fiscalizações tradicionais (externa e interna) foi adicionada uma nova forma de avaliação, que considera os resultados econômicos, financeiros e administrativos da ação governamental.

Jorge Irisity (*apud* GIACOMANI, 2003, p.306) chama a atenção para três tipos de alcance da avaliação:

- a) análise, no plano global, dos impactos do gasto público na economia como um todo, bem como de seus efeitos em certos ramos econômicos e nas mudanças sociais;
- b) estudo dos resultados concretos obtidos pelos planos, programas e projetos a cargo das distintas unidades governamentais;
- c) avaliação da eficiência, pela utilização de índices de produtividade/custo e produtividade/ mão de obra, assim como análises de verificação de resultados, de aplicação de insumos e de qualidade.

Portanto, a definição da nova realidade que advém da nova forma de atuação do Estado e da Administração Pública, que deve seguir o princípio da eficiência, não comporta apenas o controle do gasto público: exige também que haja uma avaliação do grau de eficiência.

O teste da eficiência visa considerar os resultados obtidos em face dos recursos disponíveis. As realizações devem ser representadas através de índices e indicadores, a fim de possibilitar a comparação com os resultados anteriores.

A avaliação da eficácia procura considerar o grau em que os objetivos e as finalidades do governo (e de suas unidades) são alcançados. Equivale a medir o progresso alcançado dentro da programação de realizações governamentais.

A estrutura atual do orçamento, através da classificação de

programas (orçamento-programa), projetos e atividades e a explicitação das metas físicas orçamentárias viabilizam os testes de eficácia e auxilia as avaliações da eficiência.

A avaliação da efetividade cabe ao nível mais elevado do governo, pois implica em indicações para as grandes decisões que visam o desenvolvimento econômico-social. Ou seja, o que priorizar. A efetividade está ligada aos valores políticos da sociedade, ou aos princípios constitucionais políticos, conforme estabelecido nos artigos 1º a 4º da Constituição Federal.

Dentre tais princípios está o da dignidade da pessoa humana, o que faz com que a educação seja prioritária, pois é um direito fundamental umbilicalmente ligado ao referido princípio constitucional fundamental.

Por fim, para aumentar os recursos necessários à educação, além do manejo das verbas dentro do orçamento é necessária a alteração da própria Constituição, através de proposta de emenda constitucional.

Registre-se que em 19 de dezembro de 2006, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, publicada no DOU de 20.11.2006, e que deu nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias.

A Emenda Constitucional preconiza em seu artigo 2º, parágrafo 1º, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir o padrão mínimo definido nacionalmente. E estabelece a possibilidade de distribuição de recursos para o Fundo, por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade do ensino (art. 2º, inciso VI).

Além desta, outras PECs importantes de autoria do Senador Cristovam Buarque, e ex-Ministro da Educação tramitam no Congresso Nacional, visando ampliar os recursos destinados à educação e/ou valorizar seus profissionais.

No que toca ao orçamento da educação, é necessário também registrar que por ocasião da sanção do Plano Nacional de Educação, o então Presidente da República vetou diversos dispositivos que permitiam a ampliação de gastos com a educação²⁵.

Jorge Wertheim, Diretor da UNESCO no Brasil, na obra “Eqüidade e

²⁵ Consulte www.planalto.gov.br/ccivil_3/leis/Mensagem_Veto/2001.

Financiamento da Educação” (MORDUCHOWICZ, 2002, p.8) publicada pela UNESCO, enfatiza que a concepção e o modelo atual de desenvolvimento na América Latina só têm permitido a existência de ilhas de progresso, deixando à margem expressivos contingentes da população. Daí a necessidade de mudar os procedimentos e critérios de alocação de recursos de forma a garantir maior igualdade e equidade em sua distribuição e maior eficácia e eficiência nas políticas públicas em curso.

A mudança de paradigmas na alocação de recursos está fundamentalmente ligada à idéia de orçamento, compreendido numa visão sistêmica, pois é o orçamento o instrumento de controle gerencial que permite conhecer os planos, as metas e as prioridades do Governo, bem como aquilatar de que forma estão sendo destinados os recursos públicos e como podem ser alocados de forma diferente, com vistas à maior igualdade e equidade na distribuição dos recursos públicos.

Aprofundar ainda mais a pesquisa no tema finanças públicas (orçamento) é indispensável para compreender a sistemática do financiamento da educação. Contudo, além da matéria ser complexa e multidisciplinar, pois demanda conhecimentos gerais sobre planejamento e gestão pública, envolvendo a área de contabilidade, economia, direito e educação é necessário, também, conhecer as técnicas legislativas do Congresso Nacional para se compreender como e quando apresentar os projetos de emenda à constituição, projetos de leis complementares ou projetos de lei.

O grau de profundidade da presente pesquisa não permite se ir muito além para analisar os pontos positivos e negativos de cada uma das formas de investimento. Mas um ponto é certo: é dever do Estado prestar o serviço educacional com qualidade e também à iniciativa privada. O que se discute é o grau e forma de participação do Estado nos diversos níveis e esferas de ensino. O ideal é que este financiasse todos os níveis e para todas as pessoas, mas como esse ideal é utópico em face dos contingenciamentos de recursos, a solução é buscar alternativas para exigir o máximo de investimentos vinculados constitucionalmente e o controle dos gastos em educação de forma eficiente e eficaz.

Como se percebe, o financiamento da educação possui uma série de formalidades legais e uma “grande densidade de vontade política” que implicam no aumento do investimento em educação. É necessário lembrar que não basta

simplesmente investir em educação; é necessário que o Poder Público invista na prestação de um serviço público com qualidade, porque um dos princípios que rege a Administração Pública é o princípio da eficiência.

A eficiência “deve” ser interpretada em sentido *latu* (envolvendo a eficácia e a efetividade). Para abordar este tema, no próximo capítulo passa-se a analisar a Constituição Federal, o Estado e os princípios que regem a Administração Pública, dentre eles o princípio da eficiência, que implica na prestação de serviços educacionais de qualidade e para todos.

CAPÍTULO 5 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ESTADO e O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, o objetivo é o de relembrar conceitos sobre o Estado, a forma como a Constituição Federal trata do Estado e dos princípios que regem a Administração Pública, com ênfase especial ao princípio da eficiência administrativa, já que esse está ligado diretamente à qualidade dos serviços públicos que são prestados e, dentre eles, a qualidade do serviço educacional, foco principal do estudo.

A análise mostrará a necessidade de aproximação do Direito Constitucional (princípios constitucionais), do Direito Administrativo e das Políticas Públicas.

O Estado, segundo Miguel Reale (1960), apresenta três faces:

- a) uma face social, relativa à sua formação e ao seu desenvolvimento em razão de fatores sócio-econômicos;
- b) uma face jurídica, que é a que se relaciona com o Estado enquanto ordem jurídica;
- c) uma face política, onde aparece o problema das finalidades do governo em razão dos diversos sistemas de cultura.

O Estado é um ente dotado de personalidade jurídica e que procura atuar segundo o direito. Todo Estado é um organismo jurídico no sentido de ser titular de direitos e obrigações na órbita internacional e interna, fruto de sua criação e de seu direito e também é um organismo político e social.

Organismo político no sentido de poder, força, ideologia, ética e democracia. A palavra política etimologicamente vem de *polis* (cidade) e é um termo de difícil conceituação, pois depende do ângulo que se queira abordar.

A idéia de política está diretamente ligada com a idéia de poder, pois discutir política é referir-se ao poder, que nada mais é do que a capacidade de poder agir e produzir transformações sobre pessoas ou grupo de pessoas.

O direito e a política são indispensáveis para a compreensão das características do Estado, pois a fixação de regras de comportamento está ligada aos seus fundamentos, valores e finalidades. O Estado deve, obrigatoriamente, assegurar o respeito aos valores fundamentais da pessoa humana; em outras palavras, aos direitos humanos.

O Estado não pode ser reduzido a uma ordem normativa, que existe no direito, pois o que mais fascina é o estudo do Estado sob a ótica política, em face da problemática riquíssima, das constantes mutações e polêmicas, onde se discute a busca dos valores fundamentais da pessoa humana, da sociedade e do Estado a par da procura da organização mais eficaz para a promoção desses valores. É um campo vasto e explorado pela Ciência Política e que precisa ser penetrado pela Ciência Jurídica.

Enquanto sociedade política o Estado participa da natureza política, que convive com a natureza jurídica numa troca de influências, devendo, portanto exercer o poder político.

Para Max Weber (1864-1920), Estado é uma estrutura política que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física, em determinado território.

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. (WEBER, 2004, p. 526).

Poder, para Weber (2004), é imposição da vontade, de forma institucionalizada ou não. Quando se dá de forma institucionalizada denomina-se autoridade a quem se confere o exercício do poder.

Max Weber (2004) foi um marco de referência e estabeleceu uma rigorosa fronteira entre o *cientista*, homem do saber, das análises frias e penetrantes e o *político*, homem de ação e de decisões.

O que a ciência tem a oferecer a esse homem, segundo Weber, é um entendimento claro de sua conduta, das motivações e de conseqüências de seus atos. Desta forma, isolou a sociologia dos movimentos revolucionários na época.

Essa neutralidade pode ter sido um recurso utilizado na luta pela

liberdade intelectual, ou uma forma de manter a autonomia da sociologia em face da burocracia e do Estado alemão da época, em que havia um surto de industrialização e crescimento econômico.

A industrialização na Alemanha era tardia se comparada com o processo na Inglaterra e na França, o que permitiu a Weber realizar uma análise profunda sobre os efeitos do capitalismo e da burocracia.

Weber incorporou idéias de Kant – o ser humano é dotado de capacidade e vontade para assumir uma posição consciente no mundo – de Nietzsche – visão pessimista e melancólica dos tempos modernos, de Sombart – preocupação de desvendar as origens do capitalismo.

Na Universidade, em Heidelberg, como professor de Economia Política, teve contato com Troeltsch, estudioso da religião - percebia a ligação entre a teologia calvinista e a moral capitalista – e com Lukács, entre outros ilustres. Recebeu forte influência do pensamento marxista e as pesquisas de Weber indicavam o acerto das relações estabelecidas por Marx entre economia, política e cultura.

Entretanto, o que o diferenciava de Marx na investigação da origem e da natureza do capitalismo moderno, era que Weber não admitia o fundamento de que a economia dominasse as demais esferas da realidade social e que somente a realização de uma pesquisa detalhada sobre um determinado problema é que poderia definir qual dimensão da realidade condiciona as demais.

Weber também não considerava o capitalismo um sistema injusto, irracional e anárquico. Via na grande empresa uma instituição produzida pelo capitalismo que dava demonstração de uma organização racional e que desenvolvia suas atividades dentro de um padrão de eficiência. E que, às vezes, o empresário era um revolucionário.

A sociologia desenvolvida por Weber considerava como ponto de partida a ação social do indivíduo e suas motivações e, a partir daí, o desencadeamento das relações sociais. Resgatou e sintetizou os melhores conceitos formulados à época para propor uma ciência social em que os múltiplos fatores se relacionassem.

Na obra “Economia e Sociedade”, grande clássico das ciências sociais do século XX, Max Weber (1999) traz a teoria das categorias sociológicas, estabelece a relação Poder e dominação, os tipos de dominação, a relação da

Economia com as Ordens e Poderes Sociais (ordem jurídica, comunidade, associação, política, religião e com o mercado), trata da Sociologia do Direito, da Sociologia da Dominação e das várias espécies de dominação – e a Sociologia do Estado.

Weber, na obra *Economia e Sociedade* (2004) adota conceitos e, a partir deles, conceitua o Estado:

Sociologia: uma ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la causalmente em seu curso e em seus efeitos.

Poder: probabilidade de impor a própria vontade numa relação social mesmo contra resistências seja qual for o fundamento dessa probabilidade.

Dominação: probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo entre determinadas pessoas indicáveis.

Disciplina: probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade indicável de pessoas, em virtude de atividades treinadas.

Em relação ao Estado, Weber (2004, p.35) assim o define:

A característica formal do Estado atual é a existência de uma ordem administrativa e jurídica que pode ser modificada por meio de estatutos, pela qual se orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo (também regulado através de estatuto) e que pretende vigência não apenas para os membros da associação – os quais pertencem a esta essencialidade por nascimento – senão, também, de maneira abrangente, para toda ação que se realize no território dominado (portanto, à maneira da instituição territorial). É característica também a circunstância de que hoje só existe coação física “legítima”, na medida em que a ordem estatal a permita ou prescreva. Esse caráter monopólico do poder coativo do Estado é uma característica tão essencial de sua situação atual quanto seu caráter racional, de “instituição”, e o contínuo, de “empresa”.

Depois da I Guerra Mundial Weber participou da elaboração da Constituição Alemã de 1919, que instituiu a primeira República alemã, a Constituição de Weimar - cidade onde foi elaborada e votada - que exerceu influência decisiva sobre a evolução das instituições políticas do Ocidente (BARSA, 2002, p.444).

O povo alemão, ao sair da I Guerra (1914-1918) após quatro anos e contabilizando cerca de dois milhões de mortos, inclinou-se para um texto

constitucional equilibrado e inovador, apesar de sua breve vigência (a barbárie nazista destruiu Weimar no início de 1933).

A Constituição de Weimar, malgrado a sua breve vigência, exerceu decisiva influência sobre a evolução das instituições políticas em todo o Ocidente. O Estado da democracia social adquiriu uma estrutura melhor elaborada que a da Constituição Mexicana de 1917, e que veio a ser retomada por vários países após a 2ª Guerra Mundial (COMPARATO, 2005, p. 189).

Na parte que tratava dos direitos e deveres fundamentais (direitos humanos), a Constituição de Weimar acrescentou os novos direitos de conteúdo social (vida comunitária, educação, vida econômica, saúde, trabalhista e previdenciário) com cunho não individualista, mas marcadamente social, em que grupos inteiros e não apenas os indivíduos passavam a exigir do Poder Público uma determinada política de investimento e de distribuição de bens, o que implicava em intervenção estatal no livre jogo de mercado e redistribuição de renda pela via tributária. Daí surge a distinção entre diferenças (biológicas ou sociais) e desigualdades que, segundo Comparato (2005, p.190),

São criações arbitrárias, que estabelecem uma relação de inferioridade de pessoas ou grupos em relação a outros. Assim, enquanto as desigualdades devem ser rigorosamente proscritas, em razão do princípio da isonomia, as diferenças devem ser respeitadas e protegidas, conforme signifiquem uma deficiência natural ou uma riqueza cultural.

No conjunto das disposições sobre a educação pública e o direito trabalhista, a Constituição de Weimar, sem dúvida, organizou as bases da democracia social efetivamente participativa. Atribuiu ao Estado o dever fundamental de educação escolar e, desta forma, consagrou a evolução ocorrida durante o Século XIX, pois a elevação social das camadas mais pobres da Europa Ocidental deu-se pela educação. Preconizou:

Art. 145. A escolaridade é obrigatória para todos. Ela é realizada, fundamentalmente, pela escola popular em pelo menos oito anos letivos e pela anexa escola complementar, até os dezoito anos completos. O ensino e o material didático, na escola popular e na escola complementar são gratuitos.

Art. 146

Para o acesso de pessoas de poucos recursos às escolas médias e superiores, subsídios públicos são oferecidos pelo Estado central, os Estados federados e os Municípios, para os pais de crianças que sejam

consideradas aptas a cursar a escola média e a escola superior, até o final de seus estudos.

Na seção que trata da vida econômica abria com um princípio que estabelecia como limite à liberdade de mercado a preservação de um nível de existência adequado à “dignidade humana”. Ou seja, assegurava a proeminência da dignidade da pessoa humana, erigido posteriormente em princípio reitor dos direitos humanos. Proibia a usura nas relações comerciais. Assegurava o direito à liberdade de associação.

No que dizia respeito à regulação das condições de salário e trabalho, assim como na evolução econômica geral das forças produtivas, os operários e empregados eram chamados a colaborar em igualdade de direitos com os empresários através de organizações de ambas as categorias nos Conselhos de empresa.

A forma mais avançada de democracia participativa, no que tange a elaboração de leis referentes à formulação de políticas públicas de caráter social e econômico, também foi consagrada na referida Constituição.

A maneira como o Estado ia definir por lei as políticas públicas, os programas de ação governamental, na área social e econômica, não dependiam da vontade exclusiva do Estado, mas, obrigatoriamente, deveria ser objeto de prévia apresentação e discussão com um Órgão Colegiado – o Conselho Econômico Nacional, cujo Órgão também poderia ser autor de projetos de lei.

Consoante a Constituição de Weimar:

Projetos de lei de fundamental importância em matéria de política social e de política econômica devem ser submetidos, previamente à sua apresentação, à consideração do Conselho Econômico Nacional. O Conselho Econômico Nacional tem também a iniciativa dessas leis. Se o Governo federal não estiver de acordo com esses projetos de lei, tem o direito de submeter sua opinião à consideração da Assembléia Nacional. O Conselho Econômico Nacional, por intermédio de um de seus membros, pode defender seu projeto de lei perante a Assembléia Nacional (...) (COMPARATO, 2005, p.195).

A correlação de forças que se estabelece entre o Estado e o Órgão Colegiado representativo dos interesses sociais na formulação de políticas públicas, o asseguramento da escolaridade obrigatória para todos, inclusive com subsídio público destinado a famílias carentes e, ainda, o direito dos empregados a participarem dos Conselhos das Empresas através de representantes, sem dúvida

representa o caminho seguro em busca de uma democracia efetivamente participativa na área social.

Vários teóricos do marxismo contemporâneo, sem negar a importância dos fatores econômicos na explicação da vida social, procuraram investigar com maiores detalhes o papel das ideologias na manutenção da dominação burguesa. Dentre eles, Gramsci, Bourdieu e Nicos Poulantzas e este, ao abordar a Teoria do Estado, afirma que toda teoria política do Século XX, sempre propõe no fundo, abertamente ou não, a mesma questão: qual a relação entre o Estado, o poder e as classes sociais? E a resposta, em sua grande maioria é a mesma:

Mas esse papel do Estado diante das classes dominadas, tanto como seu papel frente ao bloco do poder, não deriva de sua racionalidade intrínseca como entidade “exterior” às classes dominadas. Ele está igualmente inscrito na ossatura organizacional do Estado como condensação material de uma relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas (POULANTZAS, 1990, p.143).

Poulantzas (1990) observa a revolta dos agentes do pessoal de Estado, os quais pendem para as massas populares em relação à ideologia dominante²⁶ porque percebem que a dominação de grandes interesses econômicos sobre o Estado põe em questão seu papel de garantia da “ordem” e da “eficácia” socioeconômica, destrói a “autoridade” estatal e o sentido das tradicionais “hierarquias” no seio do Estado. Reivindicam que o Estado assuma seu próprio papel de direção política.

O Estado não pode ser mero expectador, imaginar que existe igualdade num mundo de pessoas que não tem igualdade de oportunidades de acesso aos seus direitos fundamentais sociais. Não basta ao Estado instituir os direitos fundamentais é imprescindível efetivá-los através do acesso a bens e prestação de serviços públicos com qualidade, a fim de garantir o mínimo existencial, ou seja, a dignidade da pessoa humana. E aí reside o grande desafio.

A política econômica e a política social estão intimamente ligadas à história evolutiva do capitalismo, eis que se vinculam ao acúmulo do capital. No

²⁶ Para Poulantzas: “A ideologia dominante, que o Estado reproduz e inculca, tem igualmente por função constituir o cimento interno dos aparelhos de Estado e da unidade de seu pessoal. Esta ideologia é precisamente a do Estado neutro, representante da vontade e do interesse geral, árbitro entre as classes em luta: a administração ou a justiça acima das classes, o exército pilar da nação, a polícia garantia da ordem republicana e das liberdades dos cidadãos, a administração motor da eficiência e do bem-estar-geral” (1990, p.158)

término do processo de acumulação ou haverá concentração ou transferência da propriedade dos títulos que representam a riqueza. A concentração em mãos da minoria, ou seja, a má distribuição desses recursos é que gera o processo de desigualdade social.

A política social, no capitalismo, vem sendo construída a partir de mobilizações e Revoluções da classe operária – Inglaterra, França, Alemanha, Estados Unidos e Norte da Itália. Não se deve permitir que a política social atenda os interesses da burguesia em controlar a força de trabalho, num sistema de posições desiguais em que existe na economia de mercado como estratégia de manutenção do sistema capitalista.

Enquanto estratégia de intervenção governamental nas relações sociais, a política pública surgiu com os movimentos populares do Século XIX.

Todo ser humano tem necessidades, que podem ser individuais ou coletivas. Ao encontrar o bem ou outro elemento que seja capaz de atender a sua necessidade, está dada a solução, e sempre que houver a mesma necessidade a tendência é, através do costume, se percorrer o mesmo caminho. Entretanto, quando a necessidade não é satisfeita, gera um estado de tensão. O estado de tensão provoca, por procura, a tendência e a determinação pelo bem apto para satisfazer à uma necessidade. A necessidade coletiva, o bem adequado a satisfazer à necessidade e o controle da autoridade são os três elementos que fazem surgir a Instituição.

As instituições sociais, dependendo das necessidades a serem satisfeitas, assumem vários tipos, tais como Família, Escola, Instituições Econômicas, Estado, Justiça e Religião, podendo ainda surgirem outras. Celso A. Pinheiro de Castro (2003, p. 102) apresenta o seguinte quadro das necessidades, bens e instituições:

Quadro 4: Necessidades, bens e instituições

Necessidades	Necessidades	Bens	Instituições	Instituições
Básicas	Biopsíquicas	Vida, perpetuação da espécie, integração no grupo;	Sociais	Família
Instrumentais	Sobrevivência, desejo de bens materiais;	Propriedade, riqueza;	Econômicas	(Diversos tipos difundidos, inclusive entre outras instituições)
Instrumentais-Integrativas	Políticas;	Status, justiça, segurança e ordem;	Políticas	Estado
Ingerativas	Questões sobre bem e mal, vida e morte, além túmulo;	Resposta para as questões sobre o desconhecido; moral, sublimação e alienação;	Religiosas	Religião

Fonte: CASTRO, 2003, p.102

As necessidades do ser humano que geram perspectivas é que fazem nascer as instituições, com dupla finalidade: controlar a vida em grupo e estruturar o atendimento das necessidades de forma a regular a distribuição dos bens sociais de forma eqüitativa. A satisfação das necessidades foi se institucionalizando pela organização social.

O fundamental é buscar o equilíbrio nas relações sociais. Não há equilíbrio sem que haja uma “estrutura” no micro ou no macrosocial que, para atender às necessidades, seja capaz de enxergar no centro do círculo o ser humano e o valor da dignidade da pessoa humana.

O que não pode acontecer é o Estado, uma organização fruto da criação das necessidades do homem para atender suas necessidades, aja contra os interesses da maioria para atender grupos hegemônicos (burguesia) e o interesse do neoliberalismo globalizado, ao invés de atender a ordem social, porque esse comportamento gera desequilíbrio na estrutura. As revoluções sociais foram provocadas pelo desequilíbrio da estrutura, porém não em razão do controle social, mas em razão do uso indevido do poder.

O Estado deve garantir aos cidadãos o direito pleno à participação para determinar os rumos das políticas públicas - em especial em razão do quadro de desigualdade social existente - como forma de exercício pleno da cidadania.

T.H.Marshall (1967) definiu o conceito de cidadania apontando os três elementos que a constituem e demarcando a época em que tais direitos aparecem: os direitos civis despontam no século XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX. Porém, a materialização de tais direitos nas diferentes sociedades capitalistas depende da “correlação de forças” existentes no interior de cada sociedade (BONAMIGO, 2000).

A correlação de forças implica em romper “o silêncio das águas” e impulsionar a efetivação das políticas públicas e dos direitos sociais para garantir o pleno exercício da cidadania. A correlação de forças se estabelece entre os órgãos governamentais e não governamentais, através dos Conselhos, Fóruns, Conferências, Seminários e outras formas de participação popular.

A correlação de forças se estabelece no campo social, mas também se estabelece na seara jurídica, na ordem internacional, através da criação e da busca de formas de efetivação dos direitos humanos, do desenvolvimento de ações próprias.

Para melhor compreender a ossatura do Estado e a possibilidade de intervenção do Direito, visando uma gestão eficiente na prestação de serviços públicos essenciais (educação, saúde, etc.), e maior equilíbrio à correlação de forças, em busca da tão almejada Justiça Social, é fundamental reivindicar a efetivação dos direitos humanos.

Como é possível que ainda haja em nosso tempo quem morra de fome, quem esteja condenado ao analfabetismo, quem viva privado dos cuidados médicos mais elementares, quem não tenha uma casa onde se abrigar? Questionamento angustiante que a Igreja Católica faz a si mesma, na pessoa de João Paulo II, na carta apostólica *Novo Millennio Ineunte* (n. 50).

Onde está o Estado e a responsabilidade social? Como fica a solidariedade e a dignidade da pessoa humana?

O poder do Estado não pode ser exercido num vácuo nem se reduz a um simples jogo de normas. O poder do Estado pode e deve ser exercido para tornar efetivo o feixe de direitos humanos.

O caráter político do Estado é que lhe dá a função de coordenar os grupos e os indivíduos em vista de fins a serem atingidos, impondo a escolha dos meios adequados. Para a consecução desse objetivo, segundo Dallari (2005, p.129) devem ser considerados três dualismos fundamentais:

- a) Necessidade e possibilidade: identificar as necessidades preponderantes do povo, e atender de conformidade com os meios disponíveis em cada Estado;
- b) Indivíduos e coletividade: na tomada de decisões políticas é importante conciliar os interesses do indivíduo com a coletividade que é a soma dos indivíduos, cuja precedência sistemática deve ser os interesses da coletividade;
- c) Liberdade e autoridade: é um dos mais difíceis problemas das decisões políticas: o encontro do equilíbrio entre a liberdade e a autoridade. O excesso ilimitado de liberdade dificulta a preservação da ordem; o excesso de restrições à liberdade, faz perder o caráter de meio para se converter em fim e então será uma ordem maléfica, um empecilho à consecução dos valores fundamentais da pessoa humana, dentre os quais se inscreve o direito de liberdade.

Como se vê, o Estado e o povo estão permanentemente implicados num processo de decisões políticas. E para que estas decisões políticas sejam enquadradas no sistema jurídico de forma eficaz para conservar a ordem orientada para determinados fins deve haver uma flexibilidade que permita o surgimento e a integração de novos meios e a reformulação da concepção dos objetivos fundamentais, sempre que for exigido pela vida em sociedade.

O Estado, a exemplo de outras organizações, é também tido como uma organização jurídica e política, idealizada e criada pela sociedade em determinado território, com soberania e poderes para regular a vida em sociedade.

A globalização neoliberal tem aumentado o quadro de exclusão, pobreza e desigualdade social, fazendo com que os movimentos sociais, as forças vivas da sociedade se intensifiquem e se organizem. E é exatamente a partir da organização da sociedade civil e da universalização de valores éticos que será possível revolucionar e exigir eficácia, eficiência e efetividade da Administração Pública para assegurar os direitos fundamentais sociais, dentre eles o da educação de qualidade para todos.

A organização da vida se dá em rede e em todos os níveis de vida – desde as redes metabólicas dentro da célula até as redes de comunicações da sociedade – uma vez que os componentes do sistema vivo se interligam em forma de rede. Na Era da Informação, cada vez mais os processos sociais se organizam

em forma de redes. Nas grandes empresas, no mercado financeiro, nas Organizações Internacionais, nas novas ONGs globais e na forma de organização dos Estados percebe-se que a organização em rede tornou-se um fenômeno social importante e uma fonte crítica de poder.

O Estado deve ser visto como uma rede de relações entre os indivíduos. E no Século XXI dois fenômenos dessa vida em rede chamam a atenção: a rede que faz ascender o capitalismo global, em que “os recursos vão dos pobres para os ricos enquanto a poluição vai dos ricos para os pobres” (CAPRA, 2002, p.268), e a rede que espraia a consciência ética universal da paz, e do respeito à dignidade da pessoa humana e ao meio ambiente equilibrado. A questão é optar pela rede correta e valer-se do poder do Estado para sua efetivação.

Fritjof Capra (2002, p. 268) destaca que os valores humanos ainda podem mudar. A questão principal não é a tecnologia, mas a política. “O grande desafio do século XXI é da mudança do sistema de valores que está por trás da economia global, de modo a torná-lo compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana e da sustentabilidade ecológica”.

Marcelo Figueiredo (2001, p 42) destaca que, na concepção de Ihering

O Estado é a sociedade que se coage, e para poder coagir é que ela se organiza tomando a forma pela qual o poder coativo social se exercita de um modo certo e regular; em uma palavra é a organização das forças coativas sociais.

E na concepção de Duguit (*apud* FIGUEIREDO, 2001, p. 42) o Estado é: um grupo de indivíduos que detém uma força destinada a criar e dirigir os serviços públicos. Seu elemento essencial é, pois, a maior força, a imposição ou possibilidade de imposição coativa.

A origem da concepção do Estado como pessoa jurídica, segundo Dallari (1994, p.103), pode ser atribuída aos contratualistas através da idéia de coletividade ou povo como unidade, dotada de interesses diversos dos de cada um dos componentes, bem como de uma vontade própria, também diversa da vontade de seus membros isoladamente considerados.

Cem anos depois da obra “Leviatã”, de Thomas Hobbes, o contratualista Rousseau, retomando a linha de apreciação de Hobbes explicando a existência e a organização da sociedade em seu livro “O Contrato Social”, de 1762,

influenciou direta e imediatamente a Revolução Francesa (1789) e, posteriormente os movimentos tendentes à afirmação e à defesa dos direitos naturais da pessoa humana, consagrados na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, e que hoje são considerados fundamentos da democracia (DALLARI, 2005, p. 16).

A teoria rousseauiana da justiça não pode ser concebida, conforme destaca Bittar (2004, p. 253), senão como uma “grande crítica aos desvios do poder, aos desmandos da política, ao desgoverno das leis, enfim, às instituições humanas em seu *status quo*.” A sua proposta era a de manter a ordem do Estado, renunciar ao caos e à desordem implantados, instituir o culto do estado de natureza, privilegiar a liberdade e enaltecer os fins sociais.

Foi no Século XVIII que apareceram as primeiras Constituições, sob influência do jusnaturalistas e contratualistas que afirmavam a superioridade do indivíduo dotado de direitos naturais inalienáveis e que deveriam receber a proteção do Estado Constitucional. É nesse período que se desenvolve a luta dos burgueses contra o Estado Absolutista dos monarcas, querendo limitar os poderes da monarquia, pois estes não respeitavam os direitos individuais.

A primeira Constituição escrita foi a de Virgínia, em 1776, e a primeira que foi posta em prática foi a dos Estados Unidos da América, em 1787. Contudo, foi a Constituição francesa, de 1789, fruto da Revolução Francesa, que teve maior repercussão.

5.1 Formas de Estado de Direito

Serão abordadas, de forma sucinta, as três formas de Estado de Direito:

- a) Estado Liberal – defesa da liberdade;
- b) Estado Social – defesa da igualdade;
- c) Estado Democrático de Direito – defesa da dignidade da pessoa humana.

a) ESTADO LIBERAL – Estado mínimo ou Estado polícia - mínima participação do Estado. Valor: defesa da liberdade.

Com a Revolução Francesa, o Estado Absolutista foi substituído por um novo modelo de Estado, o Estado Liberal, conhecido como o primeiro Estado jurídico e protetor das liberdades individuais, que registra a vitória da classe burguesa e o início de uma nova ordem social. Nesse período, o que a burguesia pregava era a vitória do liberalismo; entretanto, ainda estava ausente a participação popular na formação da vontade do Estado.

Qualquer restrição ao individual em favor do coletivo era tida como ilegítima, exatamente porque a burguesia estava cansada do Estado Absolutista e confundia os defeitos e virtudes do monarca absoluto com as qualidades do Estado.

Essa foi a raiz individualista do Estado liberal. Ao mesmo tempo a burguesia, já enriquecida e que dispunha do poder econômico, preconizava a intervenção mínima do Estado na vida social, por entender que a liberdade contratual era um direito natural dos indivíduos.

O completo desenvolvimento da idéia de Estado no plano jurídico se deu no Século XIX com os publicistas alemães, dentre eles Savigny, que é considerado o fundador da escola histórica em que aparece a idéia do Estado como pessoa jurídica, concebendo a personalidade jurídica do Estado como uma ficção jurídica.

O liberalismo se afirmou como doutrina durante o Século XIX, com a publicação da obra “Da Liberdade” (1859) de Stuart Mill, adepto do jusnaturalismo e, sobretudo, das idéias de Rousseau.

O Estado liberal em que a participação do Estado era mínima, salvo a relacionada à manutenção de ordem e segurança, vivencia o auge da crise com as conseqüências da Revolução Industrial, com a Primeira Guerra Mundial e com a Revolução Russa de 1917, e que determinaram profundas modificações no Estado ocidental, abrindo espaço ao surgimento do Estado Social ou Estado de bem-estar-social, com características nitidamente intervencionistas.

O Estado Liberal trouxe benefícios, dentre eles o progresso econômico, e o indivíduo foi valorizado, dando-se importância à liberdade humana. Contudo, o ultra-individualismo que ignorava a natureza associativa do homem deu margem ao egoísmo e a prevalência dos valores econômicos, com o aumento rápido da riqueza de alguns, que passaram a ter o domínio da Sociedade. A burguesia, que despontara como importante força revolucionária, transformou-se em conservadora

e não admitia que o Estado interferisse para alterar a situação estabelecida e corrigir as injustiças sociais.

Como diria Icilio Vanni, (*apud* DALLARI, 2005, p.281) “a liberdade não basta, pois, para assegurar a justiça e não contém toda a justiça”.

A formação do proletariado, de grandes aglomerados urbanos, associada ao excesso de oferta de mão de obra, às péssimas condições de trabalho e à ínfima remuneração estimularam os movimentos socialistas no Século XIX e nas primeiras décadas do Século XX, e um surto intervencionista não poderia mais ser contido.

b) ESTADO SOCIAL ou ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL – Estado de serviço - máxima participação do Estado. Valor: defesa da igualdade (de oportunidades).

Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 282), ao tratar das intervenções do Estado na sociedade destaca que no Século XX a gestão de Franklin Roosevelt como presidente dos Estados Unidos retratou uma nova concepção do papel do Estado na Sociedade. Ao ser eleito, em 1932, o estadista deparou-se com o povo em situação desesperadora: milhões de desempregados, famílias inteiras sem abrigo e sem alimentos e os altos círculos financeiros inseguros e desorientados. Lançou sua política intervencionista, conhecida como programa de governo *New Deal* e, inobstante as resistências, inclusive da Suprema-Corte, o intervencionismo se tornou irreversível. Em 1936, reelegeu-se com maioria esmagadora. No mesmo ano, Walter Lippmann, que sempre foi opositor ao *New Deal*, publica uma obra que fica famosa e na qual foi utilizada a expressão *neoliberalismo*.

O Estado intervencionista, agindo em vários setores e disciplinando a ordem econômica, propicia o agigantamento do Estado, especialmente com o fim da II Guerra, em que a iniciativa do Estado se dá em vários setores: na restauração dos meios de produção, na reconstrução das cidades, na readaptação das pessoas à vida social e no financiamento de projetos visando o desenvolvimento.

As grandes empresas e os grandes grupos capitalistas que viam a participação do Estado na atividade econômica e social como um fator de restrição à liberdade, passaram a vê-lo com maior interesse, pois o Estado passou a ser um grande financiador e um dos principais consumidores. Despertou para alguns o interesse econômico na finalidade do Estado.

O Estado, na ótica de Dallari (2005, p. 284), exerce hoje a função de agente negociador e poderoso apoiador dos grupos econômicos e financeiros privados, abrindo mercados para exportação, patrocinando acordos econômicos e, em alguns casos, estabelecendo barreiras protecionistas para favorecimento dos interesses econômicos de grupos sediados em seu território. O novo intervencionismo do Estado na vida social fez com que o Estado, antigo mal necessário, passasse à condição de financiador, sócio e consumidor altamente apreciado, em especial pelos grupos que mais se opunham a atitude intervencionista do Estado.

Logo se percebe que o funcionamento da máquina estatal de forma centralizada foi incapaz de resolver a contento as novas atividades, surgindo uma forte tendência à descentralização inspirada em propósitos da eficiência e de adequação técnica.

A referida descentralização se dá de várias formas, passando pela criação de autarquias, como pessoas jurídicas de direito público com capacidade de autogovernar-se, depois pelas concessões, permissões e autorizações de serviços públicos, e por esta forma o Estado transfere serviços às empresas privadas e a particulares e, posteriormente, o Estado associa-se ao capital privado, surgindo as sociedades de economia mista e, por fim, as empresas públicas.

O Estado intervencionista determina não só um processo descentralizante de prestação de serviços públicos, como também a realização, por interposta pessoa, de atividades econômicas.

Esse gigantismo resulta no esgotamento do Estado intervencionista, sobrecarregando o Estado com tarefas desnecessárias, enquanto deveria se preocupar com a realização de atividades essenciais, fazendo com que diminuísse a eficiência inclusive em razão da insuficiência de recursos públicos para atender a todas as demandas.

A ineficiência do Estado gigante trouxe reflexos negativos como o clientelismo, o nepotismo e a corrupção.

No Brasil, como revela Caio Tácito (1998, p.30-31):

Até 1930 os órgãos paraestatais não iam além de 17, elevando-se a 70 nos anos 50 para atingir a cifra de 582 no início da década de 80, como símbolo da participação estatal visando ao desenvolvimento econômico e à ocupação de setores em que se revela ineficaz, ou ausente, a iniciativa privada.

Na experiência atual, contudo, o pêndulo se volta para um período de retração de ingerência do Estado que, ao mesmo tempo, se torna menor e se aprofunda, harmonizando o estímulo à dinâmica da iniciativa privada com a maior responsabilidade pública em áreas essenciais do bem-estar-social.

Portanto, é desse cenário de intervencionismo exacerbado do Estado Social que emerge um novo modelo de Estado com preocupação no bem-estar de todos e na dignidade da pessoa humana, mas, ao mesmo tempo, um Estado subsidiário, também conhecido como Estado participativo, fundado no princípio da subsidiariedade e construído, segundo Bazilli (2003, p.16), no seio da doutrina da Igreja Católica, em especial com observância das diretrizes consagradas nas encíclicas *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931), *Mater et Magistra* (1961) e *Centesimus Annus* (1961).

c) ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – Estado subsidiário. Definição de limites para a intervenção do Estado – Prioridade: serviços públicos sociais essenciais. Valor: a dignidade da pessoa humana.

O Estado subsidiário ou participativo, em sua concepção democrática, precisa ser gradativamente repensado e definir bem quais as suas tarefas e as quais cabe à sociedade assumir, tendo como objetivo geral que o Estado restrinja sua atuação àqueles serviços públicos sociais que são essenciais e que possa prestá-los de forma eficiente, para bem servir a sociedade.

Quanto aos demais serviços, o Estado deve atuar como regulador, fomentador, controlador e coordenador da iniciativa privada.

Nessa linha de idéias do Estado subsidiário ou participativo e da reformulação dos Estados é que surge a necessidade de se fazer uma reforma do Estado que, no Brasil, se deu o nome de reforma administrativa, através da qual foi inserido, dentre os princípios que regem a Administração Pública, o princípio da eficiência.

O economista e fundador da Escola de Viena, Hayek (1984) retomando suas idéias críticas quanto ao capitalismo planejado, voltou a suscitar o debate sobre o papel do Estado no Século XX através do livro “O Caminho da Servidão”, em que crítica de forma contundente os cartéis e oligopólios privados e estatais, que conspiram, com os sindicatos laborais, contra a sociedade civil.

Não basta a existência de um Estado Democrático de Direito; é fundamental que o aparelho de Estado, através da Administração Pública, tenha condições de prestar um serviço público eficiente, ou seja, que a gestão pública seja eficiente e apresente resultados positivos, a fim de reverter o quadro de exclusão, pobreza e desigualdade social do País, além de implementar as políticas públicas de inclusão social, dentre elas e com especial destaque, a política educacional de qualidade e para todos.

5.2 Os Princípios Constitucionais que regem a Administração Pública: o Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa

Partindo da idéia atual de Estado como a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI,1994, p.101) é de se ver que ao longo do tempo o movimento de luta entre as classes traz novas configurações à figura do Estado.

O Estado absolutista (o poder do rei), que se caracterizava pela intromissão do Estado na vida do indivíduo, deu origem ao Estado Liberal (século XIX), que surgiu do movimento revolucionário francês e expressou o triunfo da classe burguesa e de uma nova ordem social com o mínimo de interferência do Estado na vida social em nome da liberdade, criando as condições para a Revolução Industrial.

Durante o Século XX, dominou o modelo de Estado social-burocrático. Social, porque buscava garantir os direitos sociais, e burocrático porque o fazia através de um sistema formal executado diretamente por funcionários públicos.

Nos anos 70 esse modelo se mostrou ineficiente e marcado por interesses particulares. A crise econômica do Estado Social se aprofundou e nos anos 80 permitiu o crescimento da onda neo-conservadora com a proposta de Estado mínimo, renunciando às suas responsabilidades sociais. Nos anos 90 ficaram claras as dificuldades da proposta neoliberal e a necessidade de se buscar a Reforma do Estado e a globalização passou a exigir modelos mais eficientes para a administração pública. O Estado se obrigou a renovar o seu perfil para melhor servir à sociedade e o Estado tende a permanecer, pois passou a ser um grande financiador e um dos principais consumidores do sistema capitalista.

A questão é saber como moldá-lo de forma a priorizar a dignidade da pessoa humana, eis que a eficiência ainda é um mito no Brasil. O que fazer? Segunda via? (GIDDENS, 1990, p.80) Terceira via? (UNGER, 1999) “A transição entre o paradigma da ciência moderna (conhecimento-regulação) e o paradigma emergente do conhecimento prudente para uma vida decente (conhecimento-emancipação)” (BOAVENTURA, 2002, p. 16).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 não utiliza a expressão Estado Social, e sim institui um Estado Democrático de Direito, o que não significa que no Brasil “não esteja presente” o Estado Social, eis que:

Indubitável é a preocupação social, sobretudo pela presença de um capítulo dedicado aos direitos sociais. Existe um Estado social quando se verifica uma generalização dos instrumentos e das ações públicas de segurança e bem-estar-social (MEDAUAR, 1996, p.26).

A fundamentação do Estado Democrático de Direito está na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. E são esses princípios fundamentais imutáveis que devem nortear os objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e, por fim, promover o bem de todos sem preconceitos e discriminação, nos termos dos artigos 1º e 3º da Constituição Federal.

A questão é avaliar com critérios científicos se o Estado está conseguindo cumprir o seu papel social de forma eficiente. O Estado Social (eficiente) e a ampliação da participação popular, utilizando como elo a avaliação institucional, a avaliação de políticas públicas e programas sociais e a avaliação econômica propiciarão serviços públicos mais eficientes, inclusive mudando o cenário da qualidade de ensino no País.

O modelo de Estado Social, por si só, é insuficiente para responder às demandas sociais. O paradigma emergente que se busca é um modelo de Estado Social que seja eficiente na elaboração e execução das políticas públicas e programas sociais.

O Estado, visando a consecução dos interesses coletivos, desenvolve suas atividades através da Administração Pública. Por sua vez, a

administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes obedece a princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme prevê o artigo 37 “caput” da Constituição Federal. A previsão contida no referido artigo não é exaustiva; outros princípios também merecem consagração constitucional expressa, de forma expressa ou como corolário do próprio Estado de Direito, conforme destaca Alexandre de Moraes (2002, p.98-121).

O princípio da eficiência, que dá embasamento a esse novo modelo de Estado não burocrático e sim gerencial, foi introduzido na Carta Constitucional de 1988, através da Emenda nº. 19, de 4.6.98, por conta da Reforma Administrativa do Estado no Governo FHC e engendrada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, para quem a crise dos anos 80 e 90 constituiu-se em uma crise fiscal do Estado.

Um Estado altamente endividado é um Estado sem condições de promover o desenvolvimento, razão pela qual é necessário reavaliar os modelos adotados, assimilar um novo paradigma que reoriente a atividade do Estado em direção à eficiência e à qualidade dos serviços que são prestados ao cidadão procurando, também, delimitar as políticas públicas e equacionar as finanças da máquina administrativa. É um processo de reengenharia do sistema constitucional que precisa, fundamentalmente, contar com a participação efetiva da sociedade nesse processo de avaliação.

Esse novo modelo de Estado “subsidiário” é caracterizado, de acordo com Roberto Ribeiro Bazilli (2003, p. 18-19), pela diminuição de seu tamanho, pelas privatizações, pelo prestígio da liberdade econômica, pela descentralização das atividades do Estado, pela agilidade e eficiência da máquina estatal - inclusive com novos modelos gerenciais - pela parceria com a sociedade civil e pela participação do cidadão na Administração Pública, em especial no controle da qualidade dos serviços prestados.

O que se busca é um novo modelo de Estado Social que, através da Administração Pública, preste serviços públicos eficientes, notadamente nas áreas sociais, de forma a permitir a efetivação dos direitos humanos e a redução da desigualdade, da pobreza e da exclusão social.

A administração pública, no conceito de José Tavares (1992, p.21) é “o conjunto das pessoas colectivas públicas, seus órgãos e serviços que desenvolvem a actividade ou função administrativa”.

Na concepção de Alexandre de Moraes (MORAES, 2002, p 38), a Administração Pública é o “conjunto de atividades concretas e imediatas que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, ela é exercida, precipuamente, pelos órgãos do Poder Executivo, dentro da clássica tripartição dos Poderes estatais”.

No Título III, o qual trata da Organização do Estado, a Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo específico (capítulo VII) para tratar da organização “da administração pública”, pormenorizando-a enquanto estrutura de governo e enquanto função.

Determina o artigo 37 “*caput*” da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte : ... (*sic*).

Extrai-se, daí, que são cinco (5) princípios constitucionais que regem a Administração Pública, tanto direta (integrada a estrutura administrativa) quanto indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações):

Princípio da legalidade – o princípio da legalidade é tradicional e vem previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, quando determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Princípio da impessoalidade – O administrador público, quando age em nome da Administração, é um executor do ato, cujas realizações administrativo-governamentais não devem ser atribuídas ao agente político, em caráter pessoal, e sim à entidade em nome da qual o agente atua.

Princípio da moralidade – Ao administrador não basta se ater ao princípio da legalidade estrita; é necessário, também, que pautar sua conduta respeitando os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade é pressuposto constitucional de validade de todos os atos da administração pública.

Salienta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1991, p.111) que:

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna. Não é preciso para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiraram a autoridade; o ato em si, o seu objeto, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada. Na aferição da imoralidade administrativa, é essencial o princípio da razoabilidade.

O princípio da moralidade na Administração Pública está diretamente ligado à idéia de probidade administrativa, dever legal inerente à figura de qualquer administrador público.

O administrador público que desrespeita o princípio da moralidade administrativa está sujeito a responder pela prática de ato de improbidade e à aplicação de sanções políticas, administrativas e penais.

O artigo 15, inciso V, da Constituição Federal prevê:

É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
V. improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

O artigo 37, § 4º da Constituição Federal determina que os atos de improbidade administrativa importarão em:

- a) suspensão dos direitos políticos;
- b) perda da função pública;
- c) indisponibilidade dos bens;
- d) ressarcimento ao erário.

Mencionadas sanções, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, devem ser aplicadas, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Assim, para que se evite o descrédito e ineficiência, o legislador editou a Lei nº 8.429/92, com intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado (PAZZGLINI; ELIAS ; FAZZIO,1996).

Princípio da publicidade – os atos administrativos devem observar o princípio da publicidade, que se dá através da inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado em local que permita ampla divulgação com o objetivo de dar conhecimento ao público em geral do ato praticado na seara da administração pública e ter início a produção de seus efeitos, permitindo, se for o caso, a interposição dos recursos cabíveis.

Princípio da eficiência - o princípio constitucional da eficiência administrativa foi introduzido na Constituição Federal de 1988, através do artigo 3º da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, publicada no Diário Oficial da União de 05.06.1998, conhecida como a emenda que trata da “Reforma Administrativa”. Portanto, há menos de uma década.

Antes do advento da Emenda Constitucional nº. 19/98, que acrescentou o princípio da eficiência dentre os princípios constitucionais da administração pública, já se sustentava no plano doutrinário e jurisprudencial²⁷ a sua existência, em face da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, e que deve ser exercida pelos Poderes, conforme dispõe o artigo 74, inciso II da Carta de 1988:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

A finalidade de garantir maior qualidade na atividade desenvolvida pela Administração Pública e na prestação de serviços públicos fez com que, por força da Emenda Constitucional nº. 19/98, que tratou da reforma administrativa - e na linha que vinha sendo adotada por outros Países - a Administração Pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fosse obrigada a observar, além dos princípios tradicionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também o princípio da eficiência.

A reforma administrativa, ou reforma da Administração Pública, ou reforma do aparelho do Estado, que se deu por força da Emenda nº. 19/98, no

²⁷ STJ – 6ª T. – RMS nº 5.590/95 – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário da Justiça, Seção I, 10 jun. 1996, p. 20.395.

Governo Fernando Henrique Cardoso, é tida como a 2ª reforma administrativa do Brasil.

A 1ª reforma administrativa, no País, foi a Burocrática, de 1936. Em 1967 não houve propriamente uma reforma administrativa, mas um ensaio de descentralização e de desburocratização.

A 2ª reforma, por força da Emenda nº. 19/98, está apoiada na proposta de administração pública gerencial e veio como resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – fenômenos mundiais que tem exigido dos Países a redefinição dos papéis do Estado e da sua burocracia.

Não basta, mais, um modelo de Estado Social. Busca-se um novo modelo de Estado Social (eficiente).

Alexandre de Moraes (2002, p.317) conceitua o princípio da eficiência como:

Aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se a maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.

O princípio da eficiência, segundo Alexandre de Moraes (2002, p 318), compõe-se de oito características básicas, a saber:

- I. direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum: a prestação dos serviços públicos deve ser direcionada à satisfação do bem comum, em face do que dispõe o artigo 3º, inciso IV da Constituição Federal (objetivos fundamentais da república: promover o bem de todos);
- II. imparcialidade: a eficiência da administração pública depende de sua atuação imparcial e independente dos interesses privados, individuais, de grupo ou partidários.
- III. neutralidade: no sentido de adotar atitudes isentas na valoração de interesses em conflito.
- IV. transparência: a administração pública eficiente exige transparência nas atividades dos órgãos e agentes públicos, de forma a combater a ineficiência, inclusive com condutas positivas contra a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência. Reconheceu o STJ que cabe ao Estado o poder indeclinável de regulamentar e controlar os seus serviços públicos,

exigindo sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para sua prestação ao público²⁸;

V. participação e aproximação dos serviços públicos da população: do princípio da soberania popular e da democracia participativa, previstos no artigo 1º da Constituição Federal, é possível extrair a existência do princípio da gestão participativa.

VI. eficácia: a eficácia material da administração se traduz no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios, enquanto a eficácia formal da administração é que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade do impulso ou resposta do ente administrativo a uma petição formulada por um dos administrados.

VII. desburocratização: uma das características básicas do princípio da eficiência é evitar a burocratização da administração pública, divorciada dos interesses da população, geradora dos vícios imanentes às estruturas burocráticas, como mentalidade de especialistas, rotina e demora na resolução dos assuntos dos cidadãos, compadrio na seleção de pessoal.

VIII. busca da qualidade: destaca a definição dada pela Secretaria Geral da Presidência, de que "qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário". (...)

[...] Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a qualidade será ainda melhor.

Estabeleceu o art. 27 da EC 19/98 que o Congresso Nacional, dentro de 120 dias de sua promulgação, elaborará a lei de defesa do usuário de serviços públicos. Na esteira dessa idéia, a Emenda Constitucional nº. 19/98 proclamou, ainda, que lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinarão a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional de prêmio de produtividade²⁹.

Ao introduzir como princípio constitucional da administração pública o princípio da eficiência, a Emenda Constitucional nº. 19/98 se preocupou em garantir-lhe plena aplicabilidade e efetividade. E o fez ao:

- incentivar à participação popular na administração pública (C.F., art.37, § 3º);
- determinar a manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos (C.F., art. 39, § 2º);

²⁸ DELGADO, Jose. *Diário da Justiça*. seção I, STJ – 1ª T. – RMS nº 7.730/96-RS - 27.out.1997, p.54.720.

²⁹ *Op. cit.* p. 321.

- prever a avaliação especial de desempenho como condição obrigatória para a aquisição de estabilidade (C.F., art. 41, § 4º).

E ainda, ao reforçar a possibilidade do Ministério Público e de outros legitimados a promoverem as medidas necessárias, judiciais e extrajudiciais a sua garantia, através de ações constitucionais, de reclamações do usuário, de ações civis públicas e de ações civis públicas pela prática de atos de improbidade administrativa, como se verá adiante, ao tratarmos dos mecanismos de controle.

Dentro dessa nova ótica vislumbra-se também um importante reforço à plena possibilidade do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV) em defesa dos direitos fundamentais e serviços essenciais previstos pela Carta Magna, ao garantir a eficiência dos serviços prestados pela Administração, inclusive responsabilizando as autoridades omissas, pois se o cidadão não sente amparo jurídico para reivindicar seus direitos acaba acudindo-se no tráfico de influências, de pressões políticas e de incentivo à corrupção quando, na verdade, a administração tem por dever constitucional a obrigação de ser eficiente.

Existe um ponto importante de convergência entre o princípio constitucional da eficiência e o princípio constitucional que rege o ensino: garantir o padrão de qualidade do serviço prestado.

Como vimos, uma das características básicas do princípio da eficiência consiste na busca da qualidade do serviço e, no que tange ao ensino, deve ser ministrado com base no princípio de garantia de padrão de qualidade (CF., art. 206, inciso VII).

Assim sendo, o Poder Público, através da Administração Pública direta e indireta, ao prestar serviço na área educacional deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Logo, para que a Administração Pública seja eficiente deve prestar um serviço educacional com padrão de qualidade, que deverá ser aferida através da avaliação institucional.

O princípio constitucional da eficiência é um tema relativamente novo a ser explorado pela administração pública e pelos usuários dos serviços públicos. Registre-se que um dos estudos mais completos a respeito deste princípio, é de autoria do Procurador Onofre Alves Batista Junior (2004), intitulado princípio constitucional da eficiência administrativa.

5.3 A Necessidade de Aproximação do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e das Políticas Públicas

O Estado possui três faces: a política, a jurídica e a social. A aproximação das faces política e jurídica ainda está sendo assimilada pela área jurídica, onde a locução polissêmica - “políticas públicas” –, no Brasil, só recentemente passou a ser incorporada ao vocabulário dos juristas, e existem pouquíssimos trabalhos sistemáticos nesta área.

Ainda se está longe de fixar um sentido preciso e de aceitação geral sobre a referência que se faz a políticas públicas, mas, certamente, diz respeito à interferência do Estado na vida social em busca da consecução de objetivos que são de interesse comum e, notadamente, que respeitem os direitos humanos.

As inovações que são trazidas em decorrência das políticas públicas contribuirão para o aperfeiçoamento da organização da Administração Pública e para o aumento de sua eficiência, de forma a edificar constantemente o princípio do Estado Democrático de Direito.

Um dos grandes problemas do Estado contemporâneo é conciliar a idéia de ordem, no sentido de situação já estabelecida, com o intenso dinamismo que envolve as demandas e relações de força da sociedade, e que o Estado deve assegurar e promover, o que implica na ocorrência de uma constante mutação, especialmente no direito administrativo.

Toda e qualquer política pública, obrigatoriamente, deve ter como alicerce, ou seja, como núcleo de sustentação os princípios constitucionais, cujo tema foi objeto de análise em capítulos anteriores e é objeto de estudo do Direito Constitucional.

Respeitando os princípios fixados na Constituição Federal, surge o Direito Administrativo, como ramo do direito público que estabelece um conjunto harmônico de princípios jurídicos que rege a organização e o exercício das atividades do Estado, cujas atividades são destinadas à satisfação concreta e imediata dos interesses públicos mediante atos jurídicos, os quais estão sujeitos ao controle jurisdicional.

O Estado age através da Administração Pública. Embora o Estado seja uno, indivisível e indelegável ele exerce três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

Quando o Estado precisa administrar através de suas funções, ou seja, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil, prestar serviço público, traçar programa de ação e executá-lo o Estado o faz através da Administração Pública, valendo-se de órgãos governamentais (a quem compete traçar os planos de ação, dirigir) e órgãos administrativos (que são subordinados e a quem compete executar).

Na concepção de Di Pietro (2001, p.54), “A Administração Pública compreende a *função política*, que traça as diretrizes governamentais e a *função administrativa* que as executa”

Maria Paula Dallari Bucci (2002), professora e doutora em Direito Administrativo pela USP foi quem elaborou na área jurídica o trabalho de maior profundidade sobre a temática, enfatizando o impacto da noção de políticas públicas para o Direito Administrativo brasileiro e a preocupação que o significado e o campo de atuação das políticas públicas vêm trazendo à seara do Direito Público, em especial ao ramo do Direito Administrativo. Eis que adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, segundo a autora, “assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública”.

O conceito de Políticas Públicas apresentado por Bucci com foco de interesse para o Direito Público é o de que:

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas Públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

A autora propõe uma nova percepção dos fenômenos jurídicos e sua interação com o contexto social, em torno da idéia de política pública, o que implicará, futuramente, na rearticulação do próprio Direito Público (e não especificamente do Direito Administrativo), pois é imprescindível que haja uma aproximação entre as noções de direito público e política pública.

Ao construir um conceito de “política pública na área do Direito”, Bucci (2002, p. 252) destaca que:

As políticas são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da idéia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas. As políticas são uma evolução em relação à idéia de lei em sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao *government by men*, anterior ao constitucionalismo. E é por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas.

Na atualidade, o que se vê com maior freqüência é que a Reforma do Estado ou a Reforma do aparelho do Estado não se dá apenas por interesses administrativos internos e, sim, por forte influência externa, de forma a integrar o mercado nacional a uma ordem econômica mundial, globalizada, em seus diversos aspectos.

No que tange à política educacional, em razão do processo de globalização, os Estados também recebem influência direta dos organismos internacionais, seja por motivos ideológicos, seja por motivos econômicos.

No mundo capitalista o Estado muitas vezes funciona como um mediador nas relações de classes sociais, grupos e organizações e, por tal razão, seu perfil varia conforme o grau de politização do grupo ou classe social.

Como diria Octavi Lanni ao abordar as lutas de classes (IANNI, 1989, p.117) “às vezes parece um gigante animado, ao passo que outras vezes neutro”.

O Estado, na verdade, é o resultado das relações de interesse de determinadas classes sociais, grupos e organizações. A moldagem do Estado ainda varia muito, de acordo com o grau de pressão exercida pelas classes hegemônicas e que querem galgar maior espaço de poder.

O sociólogo Lindomar Wessler Boneti, em “O Silêncio das Águas”(2003, p.19), ao abordar um entendimento de políticas públicas, destaca que:

O fim da Guerra Fria assim como a globalização da economia força construir-se um outro entendimento de Estado e Nação. Os tradicionais limites nacionais estão seriamente atingidos pela invasão da universalização das relações sociais e econômicas. A partir dessa nova configuração mundial, torna-se simplista entender o Estado como simples instituição de dominação de classe. Ou, por outro lado, torna-se simplista também

entender o Estado como instituição neutra, regida pela lei, a serviço de todos os segmentos sociais. Essa nova configuração do contexto social, econômico e político originada com o processo da globalização da esfera econômica impôs elementos novos na relação entre o Estado e a sociedade civil. A partir dessa nova realidade social, buscamos entender as políticas públicas na dimensão de suas origens no contexto social e político, avançando um pouco em relação à tradicional análise da simples aplicação dos recursos públicos.

Boneti (2003, p. 21) cita como exemplos desta correlação de forças:

- a) a política neoliberal – pois para que possam competir com seus produtos no mercado internacional, os neoliberais latino-americanos buscam superar o estágio de subdesenvolvimento de seus países;
- b) os movimentos sociais – destacando que na década de 80, as lutas sociais se caracterizavam pela busca de um canal de participação de grupos organizados da sociedade, como associações de bairro, e, em geral ligados à ala progressista da Igreja Católica; Nos anos 90 em razão das alterações que a globalização e as novas políticas sociais passam a impor ao mundo capitalista, surgiu uma nova realidade que impôs uma nova dinâmica das relações de poder no contexto social e político, e que implica na alteração dos denominados agentes sociais. Se antes as lutas se davam através de segmentos que davam uma conotação de classe (favelados, sem-teto, sem-terra, etc.), hoje as lutas não mais se apresentam como originadas de uma classe ou de um grupo específico e sim, como originadas de uma problemática específica, tal como a fome, o desemprego, a moradia, etc...

Por maiores que sejam os interesses econômicos no mundo capitalista globalizado, cujo impacto tem atingido o cenário latino-americano, o que se deve discutir é o modelo de Estado que se pretende e a forma de inserção do Estado na economia globalizada, de forma a buscar a permanente globalização da democracia e dos direitos humanos, através de paradigmas seguros e capazes de garantir um desenvolvimento sustentável, com políticas públicas de inclusão social

que respeitem a liberdade, a igualdade de oportunidades e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana, requisitos indispensáveis para a arquitetura de um novo modelo de Estado genuinamente Social e Democrático de Direito (eficiente), que tenha como vetor a efetivação dos direitos humanos (políticos, civis, sociais, econômicos e culturais) e o respeito ao princípio universal da dignidade da pessoa humana.

Os princípios constitucionais estabelecem um direito, enquanto as argumentações jurídicas de políticas visam estabelecer uma meta ou finalidade coletiva.

A política, contraposta à noção de princípio, designa uma espécie de padrão de conduta que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria na área econômica, política ou social da sociedade.

O conceito de política pública como “programa de ação governamental” deve, necessariamente, ser inserido no mundo do direito público, pois este será o caminho para superar a concepção da norma geral e abstrata como referência central do aparelho burocrático do Estado.

É necessário um avanço, um novo modelo de representação do direito em que as técnicas de legislação não se baseiem apenas em princípios e regras gerais, mas também em metas e objetivos que serão definidos através da política pública, o que consistirá em um importantíssimo passo no sentido de buscar o aperfeiçoamento e a mudança no modelo do próprio Estado - de burocrático para gerencial (eficiente).

No sistema jurídico a política pública assume formas exteriores. Por exemplo: a lei que institui a Agência Nacional das Águas (ANA) incumbe-a de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, cuja Política é definida através de outra lei federal. A Abin foi criada para executar a Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República. Ora a Política é objeto de outra Lei, ora é objeto de regulamentação pelo Executivo, e ainda não existe um padrão, o que traz dúvidas em relação à vinculatividade dos instrumentos de expressão da política.

A conformação e o detalhamento da Política Pública se dão através de Programas muitas vezes denominados Programas Sociais. Os Programas são instituídos por ato administrativo ou por programas que resultam de uma combinação de atos administrativos, ordenados num procedimento ou não.

Percebe-se na análise feita quanto à evolução do modelo de Estado que, com maior ou menor intensidade, ele interfere na vida social para a consecução de objetivos que são de interesse comum.

Política pública é uma criação típica dos anos 50 e 60, decorrente do Estado Social, expressa sempre como uma forma de intervenção do Estado através do planejamento e da presença do direito público, visando a promoção de programas sociais.

No modelo de Estado de bem-estar, a visão do Estado interventor volta a ter prestígio, “como forma complexa de organização social, da qual o direito é apenas um dos elementos constitutivos” (BOBBIO,1987, p.57).

Para melhor conceituar o que são políticas públicas e qual o significado dessa expressão, recorreremos ao sociólogo Lindomar Wessler Boneti (2003, p.19):

A partir da nova configuração social dos anos 90 e sua repercussão direta na organização da sociedade, é possível entender como políticas públicas a ação que nasce do contexto social, mas que passa pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social determinada, quer seja ela econômica ou social. Entendemos por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas a instituição estatal, que provoca o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos dos investimentos na escala social e produtiva da sociedade. Nesse caso, o Estado se apresenta apenas como agente repassador à sociedade civil das decisões saídas do âmbito da correlação de forças travada entre os agentes de poder.

[...] Entendemos que os agentes do poder, os participantes da correlação de forças, não são necessariamente constituídos, ao menos no primeiro momento, por representação de classe, mas sobretudo pela ordem de interesses específicos, pela representação de empresas ou pela representação de organizações populares, por exemplo. Evidentemente, no cômputo geral as afinidades entre diferentes interesses específicos acabam caracterizando uma conjugação de força muito própria de uma classe social. Isso significa dizer que não existe mais uma divisão dicotômica entre diferentes classes sociais ou entre o Estado e a sociedade civil, no que se refere aos interesses de classe. A luta de classes se constitui quando afinidades de interesses particulares se congregam, instituindo grupos opostos no âmbito da diversidade. Outra dimensão a ser analisada em relação com essa nova realidade social é a de que, se nos anos 80 a luta de classes tinha o Estado como mediador, hoje a luta se trava frente a frente entre grupos e/ou classes, motivada por interesses específicos e até individuais.

[...] Esse entendimento teórico contribui com a construção de uma nova leitura da tradição político-marxista de associar a idéia de Estado à de instrumento de dominação política da classe dominante. O próprio Poulantzas (1990) questiona essa associação direta e considera o Estado submetido a uma correlação de forças da sociedade. Poulantzas expressa

um entendimento do papel do Estado e das políticas públicas tendo como base uma correlação de forças instituída a partir da esfera produtiva, mas que extrapola os meandros de classe, sem negar, contudo, a relação direta das classes sociais com o Estado.

A idéia de correlação de forças entre o Estado e a sociedade, no Brasil, tem se estabelecido de forma mais efetiva a partir da criação dos Conselhos em diversas áreas sociais, formados por integrantes de Órgãos Governamentais e Não Governamentais, encarregados de deliberar sobre a política pública e controlar a sua execução. Tome-se como exemplo o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e tantos outros.

A deliberação das políticas públicas, pelos Conselhos, acontece depois de amplos debates, através de Fóruns, Convenções, Assembléias, etc.

Um passo de extrema importância é a consolidação da política pública social em um Plano de Ação. No caso da Educação, a Política Nacional Educacional foi instituída através do Plano Nacional de Educação, que contém o diagnóstico da realidade social, as diretrizes e os objetivos e metas a serem atingidos.

O Plano Nacional de Educação estabelece a necessidade de criação de programas que, conforme verificou-se no capítulo anterior, devem ser incluídos na lei orçamentária anual, eis que, o artigo 167, inciso I da Constituição Federal veda o início de programas ou projetos que não tenham sido incluídos na lei orçamentária anual.

Enquanto a política pública social não é transformada em um Plano bem definido com diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas, existem inúmeras dificuldades na implementação de qualquer política.

O Plano Nacional de Educação instituído por lei e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, que está em fase de discussão, são marcos importantes na aproximação do Direito Constitucional (princípios constitucionais e institucionais) e do Direito Administrativo (princípio da eficiência administrativa em busca da qualidade do serviço público) com a Política Pública Educacional, com vistas à efetivação do direito humano à educação de qualidade e para todos, conforme será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 6 - POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS

Neste capítulo a intenção é desenvolver um panorama que contextualize a evolução e o quadro atual da política educacional brasileira, em busca da efetivação da educação de qualidade para todos, na medida em que esta trajetória histórica ajuda explicar as raízes da desigualdade e da exclusão social, temas que motivaram a fixação de princípios universais de garantia a todos de acesso e qualidade do ensino, em Tratados Internacionais, na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional.

As reformas educacionais que acontecem no mundo globalizado têm em comum a tentativa de melhorar as economias nacionais, visando o fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade e serviço.

O que se pretende, é apresentar um retrospecto histórico da evolução da política educacional no País até atingir os principais marcos legais que regem a Política Educacional no Brasil contemporâneo. Buscar-se-á, ainda, destacar a importância dos Planos Nacionais de Educação e de Educação em Direitos Humanos e da instituição de um Sistema de Avaliação Institucional como forma de efetivá-los, e de ir além da garantia de acesso, com o objetivo de aferir também a qualidade do ensino.

Ao finalizar este capítulo, pretende-se destacar a necessidade de implantação de um Sistema de Avaliação Institucional para a Educação Básica de caráter obrigatório em todas as instituições de ensino, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) como forma de melhorar a qualidade do ensino e dar efetividade ao princípio constitucional da eficiência que rege a Administração Pública.

O próximo passo será apontar subsídios para a implantação de um Sistema de Avaliação do Ensino Básico, com o caráter de avaliação institucional obrigatório em todas as instituições de ensino, nos mesmos moldes que o SINAES. O objetivo é aferir a qualidade do Ensino Básico através da avaliação, tendo como ponto de partida a elaboração de um questionário, referenciado em princípios constitucionais e ditames legais.

No que tange à evolução histórica da política educacional, o Brasil levou mais de 500 anos até a aprovação da lei que criou o Plano Nacional de Educação, em 09 de janeiro de 2001, que instituiu um Sistema Nacional de Avaliação visando o acompanhamento das metas previstas no Plano e a melhoria da qualidade do serviço educacional.

Felizmente a cultura do povo brasileiro vem mudando ao longo dos últimos anos que, gradativamente, passa a se conscientizar sobre a necessidade de exigir com maior afinco a prestação de serviços públicos de qualidade, notadamente na área de educação e saúde.

O País vem passando por um processo de profunda transformação em todos os aspectos, social, político, jurídico e econômico, cujos reflexos interferem diretamente nos programas de ações governamentais, desde as formulações até a implementação das políticas públicas e programas sociais e, de forma especial, na política educacional.

A complexa relação entre o Estado e sociedade nos tempos modernos, na busca do que pode e deve ser feito e, em especial, no que tange à qualidade dos serviços públicos, leva o operador do Direito a transcender o campo do direito público e mergulhar no campo das políticas públicas, um campo mais abrangente, que antecede e coexiste com o âmbito jurídico.

A política, em sentido amplo e não partidário, enquanto atividade própria do conhecimento, não consegue se dissociar do Direito. Como bem adverte Dalmo de Abreu Dallari (*apud* RANIERI, 2000, epígrafe):

É impossível compreender-se o Estado e orientar sua dinâmica sem o direito e a política, pois toda a fixação de regras de comportamento se prende a fundamentos e finalidades, enquanto a permanência de meios orientados para certos fins depende de sua inserção em normas jurídicas.

A política pública deve ser concebida como criação do Estado de bem-estar social, típica dos anos de 50 e 60, enquanto forma de intervenção do Estado. Com o fim do modelo de Estado de bem-estar-social e o advento do Estado democrático de direito, a noção de política pública continua válida, porém não mais no sentido de intervenção sobre a atividade privada, mas de diretriz geral para a ação dos indivíduos, das organizações e do próprio Estado.

Políticas públicas são programas de ação governamental voltados a um setor da sociedade, que assinalam uma meta a ser alcançada, seja de caráter econômico, político ou social.

A política pública, por ser mais abrangente, se exterioriza através de programas ou planos, como o Plano Nacional de Saúde e o Plano Nacional de Educação.

A partir do processo de discussão e formulação das diretrizes da política pública é que surgem as decisões no âmbito Legislativo, consubstanciadas em programas, que passam a ser vetores para a implementação concreta de certas formas de agir por parte do Poder Público. Tais programas, dada sua natureza pública, devem contemplar os reais interesses da sociedade.

O processo de formulação das políticas públicas é essencialmente um processo político, cujas prioridades devem estar diretamente ligadas à previsão constitucional expressa e ao grau de amadurecimento e de participação democrática dos cidadãos.

Existem, ainda, duas ordens de desafios: as políticas públicas não escritas, em razão da escassez de recursos públicos e, para aquelas devidamente escritas e programadas, a discussão a respeito do controle dessas políticas públicas pelo Ministério Público, Poder Judiciário e outros legitimados, especialmente depois do momento em que as políticas se transformam em programas oficiais.

A vontade política do Estado de pôr em prática e de executar as políticas públicas prioritárias é o que deve prevalecer. Entretanto, em não o fazendo, especialmente quando se trata de execução de programas sociais, é necessário se valer de instrumentos jurídicos colocados à disposição dos operadores do Direito,

dentre eles a Ação Civil Pública, com vistas a acionar o Estado a destinar recursos para a execução de um serviço público de qualidade.

Lúcia Wanderley Neves (2002, p.27), ao abordar a educação como política social do Estado, destaca que a natureza e a abrangência dos sistemas educacionais, no mundo capitalista moderno, decorrem do embate provisório das várias propostas educacionais em disputa pela hegemonia no Estado e na sociedade civil, num determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, visto que a ciência e a tecnologia foram se constituindo em principal força produtiva do capitalismo.

Ao analisar a educação como política pública, Janete M.Lins de Azevedo (2001, p.1) relembra que os estudos sobre as políticas públicas, passaram a ganhar centralidade no Brasil no início da década de 80, com o processo de abertura que culminou por reinstaurar a democracia no país. E assim, possibilitou a afirmação de um campo investigativo a respeito desta temática, campo este vinculado, inicialmente, à Ciência Política e à Sociologia e que, posteriormente, transcendeu para a área educacional.

A história da educação no Brasil e a formulação das políticas públicas na área educacional passaram por diversas fases marcantes. Dentre elas, as que mais se destacam são:

Colonial

Os 500 anos de Educação no Brasil são historiados com profundidade na obra organizada por Eliane Marta Teixeira Lopes (2003) em mais de 600 folhas e daí se extraem várias pesquisas a seguir sintetizadas.

No período colonial teve início a história da educação no Brasil, com a chegada dos padres jesuítas, em 1549. A pregação jesuítica tinha como finalidade, além da alfabetização, a “adesão plena à cultura portuguesa” (LOPES, 2003, p.42).

Esse período também foi marcado pela centralização do poder, pelo uso da força e do castigo, pela escravidão, pela distinção de classes e pelo Brasil dos engenhos, com imensidões de terra em mãos de poucos, numa verdadeira assimetria social.

Enquanto o Brasil foi Colônia de Portugal – de 1500 a 1822 -, as mulheres brancas, ricas ou empobrecidas não tinham acesso à arte de ler e escrever.

As mulheres da elite, que possuíam dotes, só puderam entrar nos conventos a partir da segunda metade do século XVII. Nem mesmo a expulsão dos jesuítas (1759) - com a implantação da reforma Pombalina da Educação - e a chegada de D. João VI, em 1808, mudaram esse quadro de forma rápida.

A vinda de D. João VI ao Brasil mudou a política educacional que o governo luso adotava em relação ao Brasil. Acelerou a adoção de medidas que favoreceram a instrução em relação à instrução em nível superior, com o objetivo de formar novos quadros para dar suporte ao aparelho administrativo.

Foi no início do século XIX, sob o reinado de D. João VI, que teve início o controle progressivo do Estado sobre a educação formal e as primeiras iniciativas para organizar um sistema de instrução primária (LOPES, 2003, p.99), incluindo um processo de profissionalização docente. Esse período foi um dos mais importantes na evolução cultural brasileira, principalmente com o impulso dado pela Imprensa Régia, Biblioteca Nacional, Museu e as escolas de Ensino Superior.

A adesão dos professores ao processo de estatização, no século XIX, recrutados e vigiados pelo Poder Estatal, fez surgir as primeiras associações profissionais, como símbolo da consciência do corpo docente de seus interesses como grupo profissional.

Império

O momento posterior à Proclamação da Independência, com a fundação do Império, em 1822, foi fértil para o desenvolvimento de um grande debate sobre o problema da instrução, com a publicação de livros, jornais e de textos legais demonstrando a preocupação da elite.

Através de uma lei de 1827 tentou-se organizar um sistema educacional popular e gratuito, estabelecendo que se criassem escolas primárias em todas as cidades, vilas e povoados, e escolas secundárias nas cidades e nas vilas mais populosas.

A lei, na prática, não foi muito eficiente por falta de planejamento. Com a promulgação do Ato Adicional, em 1834, transferiu-se para as províncias a responsabilidade pela organização de seus sistemas primário e secundário de ensino, e pela formação de professores.

Tal iniciativa teve como conseqüência um extraordinário desenvolvimento das escolas secundárias particulares. Nas décadas de 30 e 40 do

século XIX surgiram as primeiras Escolas Normais no Brasil. A finalidade dos dirigentes políticos ainda era muito mais de ordenar, controlar e disciplinar do que, propriamente, de instruir.

O imperador D. Pedro II estimulou as Ciências, Letras e Artes no País; contudo, no que tange à política educacional de seu governo, em razão das condições econômicas e políticas houve uma dualidade de sistemas educacionais. Um, direcionado para a elite, com escolas secundárias e faculdades e outro, para o povo, com escola primária, liceus de artes e ofícios e a escola normal.

República

O Brasil, de 1850 a 1900, visto de fora, passou a ter uma imagem negativa, especialmente em razão da existência de regiões insalubres, o que dificultava o desenvolvimento, e das características de sua população de origem, um tanto indócil.

De 1900 a 1930 o Brasil passou a ser analisado sob a ótica dos brasileiros, com um espírito de maior nacionalidade, reflexo da análise feita por Euclides da Cunha em “Os Sertões”, por Monteiro Lobato, por Gilberto Freire em “Casa Grande e Senzala,” por Caio Prado Junior em “História do Brasil Contemporâneo” e Sérgio Buarque de Holanda, em “Raízes do Brasil”, dentre tantos outros. Foi exatamente em 1922, na Semana da Arte Moderna, que muito se questionou do por que tínhamos que ser iguais aos europeus.

O Brasil ao longo de sua história foi evoluindo de um “modelo agro-exportador” para um “modelo urbano-industrial”, e tais mudanças também ensejaram reflexos diretos na evolução do sistema educacional.

De um modelo “agro-exportador”, caracterizado pela ênfase na produção agrícola e na exportação de grãos e matéria-prima, pela presença forte das oligarquias rurais enquanto classe dominante, pela educação voltada para a elite e não-estatal e pela inexistência de classe assalariada, o Brasil gradativamente migrou para um “modelo urbano-industrial”, com forte êxodo rural, com acentuado processo de industrialização interna, com uma nova configuração de classe – a burguesia assalariada – e, ainda assim, com fortes traços de desigualdade social, concentração de riquezas nas mãos da classe dominante e com projeto educacional direcionado à priorização da escola pública e para todos.

O modelo “agro-exportador”, que se valia da mão de obra de escravos e imigrantes, ainda predominou no período de 1889 a 1930. A partir de 1930 até a revolução de 1964, em razão do movimento da burguesia, passou-se a adotar o “modelo urbano-industrial”, que demandava mão-de-obra operária e assalariada. O processo de industrialização no País passou a exigir maior qualificação das pessoas para o trabalho e, por tal razão, aumentou também a preocupação com a educação por parte do Poder Público.

A política educacional não se modificou com a Proclamação da República, ao menos até a 1ª Guerra Mundial. Após a 1ª Guerra, a Escola Nova penetrou no Brasil com Lourenço Filho (1923), Anísio Teixeira (1925), Fernando de Azevedo (1928), Francisco Campos e Mário Casassanta (1927), dentre outros, tentando reorganizar o sistema educacional. Esse movimento eclodiu em 1930, na Era Vargas.

O ano de 1930, conhecido como o da Revolução que levou Getúlio Vargas ao poder, é significativo na História do Brasil e da Educação. Naquele ano, quando Getúlio assumiu o Poder, existiam duas universidades no Brasil, a do Rio de Janeiro e a de Minas Gerais, sendo que a 1ª Universidade criada no País, em Manaus, em 1909, no auge da exploração da borracha, havia encerrado suas atividades em 1926, restando apenas a Faculdade de Direito. Foi criado, ainda, o Ministério de Educação e Saúde em 1930. Em 1945, ao deixar o Governo, eram cinco universidades e dezenas de faculdades isoladas. Nesse período, foi criada a UNE (1938), e fundada a USP (1934).

O ano de 1930 praticamente encerra o “período do humanismo tradicional” existente desde o descobrimento do Brasil (com a educação jesuítica, de caráter religioso e o surgimento da divisão entre o ensino religioso e o ensino laico, em razão da presença do ensino público prestado pelo Estado).

Tem início o “período do humanismo moderno”, no qual está calcada a Pedagogia da Escola Nova inspirada nos ensinamentos de Rousseau com a figura de Emílio, que primeiro é formado, para depois conviver em sociedade. Émile, a personagem criada por Rousseau, representou verdadeira declaração de direitos da infância.

No Brasil, a época de 1930 foi considerada um período revolucionário na Educação pela idéias inovadoras, que inauguravam uma nova política de educação, imprimindo uma direção social e nacionalista à função social

da escola. Em 1930, pelo caráter já autoritário, as reformas da Escola Nova cessaram, no Brasil, para ressurgir modificadas a partir de 1946.

Em 1931 foi baixado o decreto nº. 19.851, em 1931 - parte central dessa reforma - instituindo o estatuto das universidades brasileiras e reconstrução do ensino secundário.

A instituição, por decreto, de uma política que tornava facultativo o ensino religioso nas escolas oficiais, gerou forte reação da Igreja. Além de interesses de caráter religioso, também haviam interesses de caráter econômico, em razão do repasse de verbas públicas. Diante da IV Conferência Nacional de Educação, realizada em 1931, e do antagonismo de dois grupos (ensino laico x ensino religioso), nasceu em um dos grupos a idéia de confiar à Fernando de Azevedo a incumbência de “consubstanciar num manifesto os novos ideais e fixar dessa maneira o sentido fundamental da política brasileira da educação” (AZEVEDO, 1996, p.660).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932 (GUIRALDELLI, 1994), que contou com a colaboração de vários intelectuais, foi elaborado por Fernando Azevedo e assinado por 26 educadores, líderes do movimento de renovação educacional. No manifesto se analisa o problema da educação nacional sob todos os aspectos e se definem os princípios e se traçam, pela primeira vez, as diretrizes gerais de um programa de educação, cujas peças são articuladas entre si, num plano sistemático.

Romanelli (2005, p. 149), ao tratar do significado histórico do Manifesto, destaca:

Ao proclamar a educação como um direito individual que deve ser assegurado a todos, sem distinção de classes e situação econômica: ao afirmar ser dever do Estado assegurá-la, principalmente através de escola pública gratuita, obrigatória e leiga, e, finalmente, ao opor-se à educação privilégio, o Manifesto trata a educação como um problema social, o que é um avanço para a época, principalmente se nos lembrarmos que a sociologia aplicada à educação era uma ciência nova...Ao proclamar a educação como um problema social, o Manifesto não só estava traçando diretrizes para o estudo da educação no Brasil, mas também estava representando uma tomada de consciência, por parte dos educadores, até então inexistente

Havia chegado o momento de se definir no Brasil o programa da nova política pública educacional. As idéias preconizadas no Manifesto surtiram efeito positivo em alguns Estados; contudo, as experiências fragmentárias não

surtiram o efeito desejado no plano nacional, nem mesmo no governo constitucional de 1934 a 1937.

Esses dois grupos (escola nova/ensino laico x igreja) permaneceram em oposição até 1937, ano em que o golpe de Estado instituiu o regime ditatorial. A Constituição de 1937 adotou alguns dos principais pontos defendidos pelos reformadores, na medida em que manteve o caráter público e compulsório do ensino primário.

Depois de anos de debates, em 1961 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 4.024, em consonância com os dispositivos da Constituição de 1946, concedendo maior autonomia aos Estados para organizar seus sistemas de ensino.

Diferentemente da Pedagogia da Escola Nova, (movimento autor do Manifesto que acabou não se concretizando como o esperado - pois não conseguiu mudar a política da educação) - o tecnicismo foi uma tendência que se concretizou na educação brasileira.

A ideologia tecnocrática no campo da educação e o surgimento dos “tecnocratas” se deram com o desenvolvimento da economia da educação e a elaboração de técnicas para o planejamento dos sistemas de ensino. No tecnicismo, a visão era voltada à formação para o mercado.

A preocupação do tecnocrata com a qualidade de ensino, visando garantir-lhe maior eficácia e rentabilidade - e que vai além da análise do processo interno ao sistema de ensino, voltado à administração escolar e aperfeiçoamento de currículos e métodos de ensino - recebeu críticas, no sentido de que:

[...] a procura por maior eficiência do sistema de ensino, por parte dos tecnocratas, visa, em última instância, sua adequação às estruturas sócio-políticas e o fortalecimento dos grupos políticos dominantes (MENDES,1973, p.229).

De fato existem grupos dominantes que têm interesses econômicos. Contudo, a qualidade de ensino é almejada por todos e não apenas pelos tecnocratas.

O foco da questão que se deve colocar claramente é qual a missão, os objetivos e os valores que devem ser perseguidos pela escola. E se o Poder Público está sendo suficiente para prestar o serviço público na área educacional de

forma eficiente. Tais análises devem ter critério científico aferido através de avaliação institucional.

Autoritário

No período autoritário (1964-1985) o ensino, no Brasil, era organizado em níveis primário, secundário e superior, e as mudanças no sistema deram-se por força da lei nº. 5692.

Era permitido o ensino supletivo e quanto ao ensino técnico-profissional a legislação era flexível, permitindo que o aluno pudesse optar por uma escola profissionalizante que, ao mesmo tempo, o preparasse para o vestibular. Os principais órgãos de treinamento eram o SENAI e SENAC.

Foi no período da ditadura militar que o processo tardio de formação da universidade brasileira recebeu maior impulso, uma vez que em 1960 as Universidades Federais se encontravam em estado de completa saturação. As Universidades tinha problemas, porém a Reforma foi tecnicista.

Nesse período foi editada a Lei nº. 5.540, conhecida como a Lei da Reforma Universitária e, no bojo desse processo de reforma universitária, as universidades brasileiras lograram instituir um novo segmento do sistema de ensino e pesquisa, os programas de Pós-graduação.

Redemocratização

A filosofia educacional tomou conta de grandes debates na Assembléia Nacional Constituinte antes da promulgação da Carta Constitucional de 1988. Existiam pressões de dois grupos: os defensores da democratização do ensino e os privatistas.

O primeiro tentava garantir um ensino leigo, universal e gratuito, com forte ênfase no ensino público, admitindo o privado desde que não houvesse repasse de verbas públicas e que estivesse sob controle de qualidade do Poder Público.

O segundo, de caráter privatista, defendia ampla liberdade de ação e resistia à proibição de repasse de subsídios.

A Constituição Federal de 1988 acabou contemplando reivindicações dos dois grupos.

A do primeiro grupo resultou na redação do artigo 205, que prevê

que a educação “é direito de todos e dever do estado”.

O segundo grupo obteve a aprovação do disposto nos artigos 206, III, 213 e 209, inciso II, com a previsão de:

Coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; destinação de recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas; e, ensino livre à iniciativa privada, mas sujeito à autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

A tendência atual da “Pedagogia Histórico-Crítica” objetiva ver a educação enquanto Sistema, discutir a concepção da escola, sua estrutura, a relação entre professor e aluno, os conteúdos escolares e os valores, defendendo que a educação escolar é um dos espaços privilegiados para a transmissão do saber para as classes subalternas.

A educação profissional não deve se restringir à ótica da empregabilidade, mas é imprescindível que contemple as suas reais dimensões, baseada em princípios éticos e políticos.

Com a era da informação, cada vez mais a sociedade precisa se valer da apropriação e transmissão do conhecimento através de uma sociedade interligada em rede, conforme preocupação de Castells.

A evolução de paradigmas faz com que a preocupação central com o trabalho passe a abrir espaço para que a centralidade seja assumida pelo conhecimento e não mais pelo trabalho. O trabalho se viabiliza através do conhecimento.

A orientadora Maria Lourdes Gisi (2003, p. 101), atual Decana do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-PR ao abordar o tema políticas públicas, educação e cidadania, destaca:

Não se pode conceber a educação, tão somente, como uma forma de propiciar melhores condições de adaptação ao meio, ela deve, sobretudo, possibilitar a compreensão desta realidade com a finalidade de transformá-la. Da mesma forma não se pode pensar num processo educativo que leve o indivíduo a estabelecer o interesse particular como finalidade última de todas as suas ações, mas um processo de formação que tenha como base a formação de sujeitos comprometidos com as transformações que se fazem necessárias para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

O conhecimento é transmitido através da educação, seja presencial ou à distância. Transmitir o conhecimento e capacitar as pessoas para o exercício de

uma vida digna é a nobre tarefa dos educadores. A valorização dos professores, com investimento em sua contínua formação, é condição essencial num Sistema que busca o ensino público de qualidade.

Diante desse breve cenário histórico e político traçado, quais as mudanças de tendências que se percebe?

1. Mudança na política de produção: que passa de um “sistema rígido”, marcado pela escravização, evolui com a consagração de direitos na legislação trabalhista, abertura de novos mercados consumidores e dinamismo da produção, com vistas a se chegar a um “sistema flexível” em que a exploração não se dê a partir do trabalho manual e sim a partir do conhecimento, em que a ciência e a tecnologia sejam direcionadas à produção ética e, também, que permita o desenvolvimento do sistema industrial-exportador, não de grãos e matéria prima, mas de produtos industrializados, com registro de marcas e patentes nacionais. Diferentemente do taylorismo, quanto mais pensar, melhor para o desenvolvimento da política de produção. É nítida a existência de interesse econômico e de um movimento de luta de classes.

2. Mudança na cultura e na política educacional: a tendência foi de fortalecimento de uma cultura brasileira, de um povo que aprendeu a conhecer suas raízes, fazendo surgir um espírito de nacionalismo e homogeneização. Há necessidade de se passar do período da análise e das críticas – pois as crises são momentos que antecedem as rupturas - ao período de propostas efetivas, marcando uma nova era em busca da redução efetiva das desigualdades sociais. A política educacional inclusiva não é suficiente, é necessário que também se proporcione o ensino público de qualidade.

3. Mudança no perfil do Estado quanto à sua parcela de responsabilidade pela educação: Cabe ao Estado – Poder Público - desempenhar o seu dever constitucional de garantir a todos um ensino público e de qualidade, valorizando os professores e adotando políticas maciças de financiamento da educação de forma eficiente. A crise do modelo de Estado de caráter burocrático exige um novo modelo de Estado Social, que seja eficiente nos resultados de implementação e execução de políticas públicas prioritárias, em especial, de educação e saúde. É também imprescindível que se aumente a participação popular na Administração Pública para acompanhar e reclamar quanto à qualidade do

serviço público que é prestado. O Estado é resultante das relações de classes sociais devendo, destarte, agir como mediador.

Ao tratar do Estado, Octavio Ianni em “Estado e Capitalismo” (1989, p.117) destaca que:

Como mediação nas relações de classes, no processo de acumulação capitalista, o poder público assume a configuração que a consciência histórica do grupo ou classe pode elaborar. Por isso é que às vezes parece um gigante animado, ao passo que outras vezes parece neutro. Em verdade, o Estado resulta das relações de classes sociais.

Uma das causas das mudanças nas políticas educacionais, para além da evolução da própria cultura e das exigências dos movimentos populares e educacionais e dos avanços legislativos, também se deve à influência dos novos agentes definidores das políticas educacionais – os organismos internacionais.

Maria Elizabeth Blanck Miguel (2005, p. 322), ao abordar o tema Políticas Educacionais, Modelos Pedagógicos e Movimentos Sociais no Contexto Paranaense, destaca:

As políticas educacionais embora proponham modelos pedagógicos que pareçam capazes de fazer frente às solitação dos movimentos sociais, nem sempre o são de modo satisfatório...A política educacional no Paraná, no período, seguia as linhas da política nacional, acordadas internacionalmente, para toda a América Latina, nos encontros patrocinados pela Unesco e no contexto da reestruturação capitalista agora sob a égide dos Estados Unidos.

A História do Brasil continua, aqui e agora, e todos a vivem diariamente. O histórico vivenciado teve por objetivo contribuir para a visão da realidade hoje, sobretudo no âmbito da política educacional, com vistas à abertura de discussões propositivas e de novos rumos.

Ao analisar, à guiza de conclusão, o sentido da modernização na ótica da história da educação no Brasil, Otaíza de Oliveira Romanelli (1978, p. 259) chama a atenção, para o fato da Universidade economicamente servir à manutenção de uma estrutura de dominação, como “fornecedora de pessoal qualificado para a Grande Empresa”. Trata-se de um processo de despolitização, de eliminação de lideranças políticas do qual a Universidade sempre foi foco e da eliminação da participação social em prol da decisão de poucos, como reflexo do processo de modernização.

Na mesma linha de preocupação com o papel da Universidade no Século XXI e em busca de uma reforma democrática e emancipatória da Universidade, Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 2004, p.15 e 114) chama a atenção para o desinvestimento do Estado na universidade pública e para a globalização mercantil da universidade, tecendo, ainda, a seguinte crítica:

A perda de prioridade na universidade pública nas políticas públicas do Estado foi, antes de mais, o resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente. [...] A Universidade no século XXI será certamente menos hegemônica, mas não menos necessária do que o foi nos séculos anteriores. A sua especificidade enquanto bem público reside em ser ela a instituição que liga o presente ao médio e longo prazo pelos conhecimentos e pela formação que produz e pelo espaço público privilegiado de discussão aberta e crítica que constitui. Por estar duas razões é um bem público sem aliados fortes. A muitos não lhes interessa o longo prazo.

O papel da Universidade é decisivo na produção da cultura, do pensamento crítico e de conhecimentos científicos e humanísticos imprescindíveis para potencializar a sinalização de caminhos em busca da redução da desigualdade social e da exclusão social.

O Brasil ainda é um País marcado pela enorme desigualdade social, com a concentração de renda em mãos de uma minoria. O crescimento industrial contribuiu para o inchaço das capitais e o declínio da qualidade de vida nas metrópoles, especialmente para a população de baixa renda.

O aumento do número de favelas, os elevados índices de mortalidade infantil, a política de saúde deficitária, o elevado número de adolescentes que vivem nas ruas, o elevado consumo de álcool e substâncias entorpecentes, os elevados níveis de criminalidade (a insatisfação da população se volta a querer combater a criminalidade, como se ele fosse causa e não o efeito do quadro de miséria, muitas vezes explorada por quadrilha de traficantes), a necessidade de se promover a reforma agrária, desenvolver discussões sobre a constante reforma previdenciária, a necessidade de facilitação de acesso à Justiça, dentre uma série de outros problemas de natureza social, faz com que a população, cada vez mais, sinta a necessidade de se organizar através de movimentos, fóruns, associações, sindicatos, conselhos e Ongs, com vistas a reivindicar do Poder Público a formulação de políticas públicas e a sua correta execução.

A educação é importante instrumento na redução da desigualdade social e a Universidade Pública não pode perder o seu espaço de legitimidade nesta luta.

Ana Maria Eyng professora e pesquisadora da Pós-Graduação em Educação da PUC-Pr ao tratar do tema planejamento, gestão e inovação na educação superior, na Coleção Políticas e Gestão da Educação Superior (2003, p. 119), destaca:

Tendo-se em vista que a educação é, antes de mais nada, uma prática social, atuar na universidade equivale a atuar na sociedade. Sociedades com organização social e política democráticas prevêm, na sua legislação, possibilidades pluralistas para a educação, podendo ocorrer uma diversidade de concepções educativas.

A Carta da terceira edição do Fórum Mundial de Educação, disponível na Internet sustenta que “para outro mundo possível uma outra educação é necessária”, e que a agenda de lutas, dentre outras proposições, passa por exigir a democratização da gestão das instituições públicas e das políticas sociais, em especial as educacionais, relacionando-as a políticas intersetoriais que as complementem, fortalecendo as comunidades educativas.

Importante que haja por parte dos operadores do Direito uma conscientização de que o Direito Público não pode ficar preso à análise restrita da legalidade, pois os problemas ligados à desigualdade social, começam antes da elaboração das leis.

No Brasil, o espírito democrático e a luta contra a desigualdade social se fortalecerão na medida em que o Poder constituído e a sociedade civil, por si e através de seus representantes, se conscientizarem da importância de se desencadear - e com sincronicidade - uma luta real e não apenas discursiva em favor de uma política educacional pública inclusiva, de qualidade e para todos em todos os níveis.

As políticas públicas é que dão visibilidade e concretude ao Estado, e por isto, são tidas como o Estado em ação ou um programa de ação. Construir um modelo de política educacional que preserve a política cultural e de valores humanos e em harmonia com os princípios Constitucionais que orientam a dignidade da pessoa humana, são os vetores principais em busca de um ideal de Justiça e Paz Social.

Assim agindo, se estará contribuindo para o desenvolvimento nacional e para uma cultura de justiça e paz, solidariedade e sustentabilidade num mundo globalizado, com vistas a enaltecer a dignidade da pessoa humana.

6.1 O Cenário da Educação e o Grave Problema a ser Enfrentado: a Qualidade do Ensino

A educação é uma obra sem fim, em constante evolução, que inicia com o nascimento e dura a vida toda.

Os sistemas educativos dos países em desenvolvimento, na ótica do Banco Mundial, segundo Rosa Maria Torres (TOMMASI, 2003, p.130), têm pela frente quatro desafios fundamentais:

- a) **acesso** – já alcançado na maioria dos países (escola de 1º grau);
- b) **eqüidade** – evitar a discriminação em relação aos pobres, meninas e minorias étnicas;
- c) **qualidade** – vista como um problema que afeta o mundo em desenvolvimento de maneira geral;
- d) **redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas** – em especial nas economias de transição da Europa Central e do Leste Europeu.

O grave problema enfrentado pelos Países em desenvolvimento deixou de ser a garantia do acesso e a eqüidade – uma vez que, ainda que não tenha se atingido a meta ideal, são requisitos que estão sendo satisfeitos - e passou a ser a qualidade do ensino que é ministrado nas instituições de ensino.

Em Jontiem, Tailândia, na Conferência Mundial sobre Educação, foi proposta uma visão ampliada da Educação Básica que permite aferir o panorama, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 5: Comparativo com a Visão Ampliada (Jomtien)

Educação Básica	
Visão restrita	Visão ampliada (Jomtien)
Realiza-se no equipamento escolar	Realiza-se dentro e fora do equipamento escolar
Equivale à educação de primeiro grau ou a algum nível escolar estabelecido	Não se mede pelo número de anos de estudo, mas pelo efetivamente aprendido
Garante-se através do ensino de determinadas matérias	Garante-se através da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem
Reconhece como válido um único tipo de saber: o adquirido no equipamento escolar	Reconhece diversos tipos e fontes de saber, incluídos os saberes tradicionais
Limita-se a um período da vida de uma pessoa	Dura a vida toda e se inicia com o nascimento
É homogênea, igual para todos	É diferenciada (já que são diferentes as necessidades básicas de aprendizagem dos diversos grupos e culturas)
É estática, mantém-se relativamente inalterada	É dinâmica, muda ao longo do tempo
É responsabilidade do Ministério da Educação	Envolve todos os ministérios e instâncias responsáveis por ações educativas
Guia-se por enfoques e políticas setoriais	Requer enfoques e políticas inter-setoriais
É responsabilidade do Estado	É responsabilidade do Estado e de toda a sociedade e exige, portanto, construção de consensos e coordenação de ações

Fonte: TOMASI, 2003, p. 133.

6.2 Relatório de Monitoramento Global 2005 - Metas na Educação para Educação de Qualidade para Todos - UNESCO

A Unesco publicou no Brasil o Relatório de Monitoramento Global – 2005 – intitulado “Educação para Todos – O Imperativo da Qualidade” - focalizando a qualidade para se alcançar educação para todos.

Consta do resumo executivo do Relatório que:

Nos inúmeros países que se empenham para garantir a todas as crianças o direito à educação, o foco no acesso geralmente obscurece a questão da qualidade. Apesar disso, a qualidade permanece no coração da Educação para Todos (EPT). Determina quanto e quão bem os estudantes aprendem e até que ponto sua educação alcança uma variedade de metas pessoais, sociais e de desenvolvimento. Este relatório abre o debate sobre a qualidade em seu contexto histórico e oferece um mapeamento para compreender, monitorar e aprimorar a qualidade (Capítulo 1). Sintetiza os conhecimentos atuais sobre os fatores que influenciam a qualidade (Capítulo 2) e descreve as opções de políticas para aprimorar essa qualidade, focalizando os países com restrições de recursos (Capítulo 4). A seguir, analisa em que medida a comunidade internacional vem dando apoio à educação nesses países (Capítulo 5). Assim como nas duas edições anteriores, o Relatório monitora os progressos rumo às seis metas de EPT adotadas em Dacar em 2000, com atenção especial aos indicadores de qualidade (capítulo 3). O Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos, introduzido no Relatório anterior, fornece uma imagem resumida dos progressos rumo a quatro das metas de Dacar em 127 países.

Neste tópico do trabalho de pesquisa, passa-se a extrair dados relevantes deste Relatório, os quais sinalizam caminhos importantes em busca da qualidade do ensino.

A educação para todos é um ponto de convergência entre todos os Estados, Organismos Internacionais e Movimentos Educacionais, focalizado em garantir que todos, indistintamente, independentemente da faixa etária ou étnica, de forma igualitária obtenham os conhecimentos que precisam para melhorar suas vidas e desempenhar suas tarefas na busca da construção de sociedades mais justas, eqüitativas, solidárias e pacíficas.

O objetivo de alcançar educação primária universal está na agenda internacional desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que determinou que a educação elementar deveria ser gratuita e obrigatória e disponível a todas as crianças em todas as nações.

Contudo a maioria das Declarações e Compromissos Internacionais não se pronuncia sobre a qualidade da educação a ser oferecida.

O já citado Relatório de Monitoramento Global 2005 traz dados extremamente relevantes, tanto quantitativos como qualitativos, para que se possa conhecer com maior profundidade as pesquisas científicas no que tange à questão da qualidade de ensino nos diversos Países do Mundo.

Ao tratar da Educação de Melhor Qualidade para Todos, o Relatório aponta o desafio e busca definir qualidade. O desafio consiste em que “educação para todos não pode ser alcançada sem que haja melhorias em sua qualidade” (fl.17). Definindo qualidade, o Relatório identifica dois princípios (fl. 17):

Dois princípios caracterizam grande parte das tentativas de definir qualidade em educação. O primeiro identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos como o principal objetivo explícito de todos os sistemas educacionais. Conseqüentemente, o sucesso dos sistemas em realizar este objetivo é um dos indicadores de sua qualidade. O segundo enfatiza o papel da educação na promoção de valores e atitudes de cidadania responsável e no provimento do desenvolvimento criativo e emocional. É mais difícil avaliar e comparar a realização desses objetivos entre os países.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, firmada em 1990, observou que a qualidade geralmente pobre da educação precisava ser melhorada, e recomendou que a educação estivesse disponível universalmente e que fosse mais relevante, intensificando a qualidade como pré-requisito para alcançar o objetivo fundamental da equidade.

Uma década depois, o Marco de Ação de Dacar declarou que o acesso à educação de qualidade era direito de cada criança e que a qualidade estava no coração da educação. No Fórum Mundial de Educação, realizado em Dacar, Senegal em abril de 2000, foram estabelecidas seis metas, que integram uma dimensão de qualidade, seja de forma implícita ou explícita.

Em resumo, são elas:

Quadro 6: Tópicos Principais – as Seis Metas: Situação Atual do Mundo

Meta 1	Cuidados e educação na primeira infância	Crianças desfavorecidas têm maior chance de serem excluídas de programas
Meta 2	Educação primária universal	O número de crianças fora da escola vem diminuindo, mas de forma muito lenta para alcançar educação para todos em 2015.

Meta 3	Aprendizagem de jovens e adultos	Os esforços dos países em desenvolvimento nesta área têm sido marginais.
Meta 4	Alfabetização	Cerca de 800 milhões de adultos eram analfabetos em 2002 no mundo.
Meta 5	Gênero	Em 71 dos 176 países, a participação de meninas no nível primário permanece substancialmente mais baixa dos que a de meninos. Cerca de 2/3 dos adultos analfabetos no mundo (64%) são mulheres
Meta 6	Qualidade	Os países com maior dificuldade de atingir as metas anteriores (de 1 a 5) estão mais distantes da meta 6. Diversos indicadores informam a dimensão da qualidade. Os gastos públicos aumentaram durante a última década em muitos países em desenvolvimento, principalmente no Leste da Ásia e Pacífico e na América Latina e Caribe.

Fonte: Relatório de Monitoramento Global 2005. Educação para Todos.

O Índice de Desenvolvimento de Educação para Todos - IDE - mede a extensão dos avanços realizados pelos países em direção ao cumprimento de algumas das metas de Educação para Todos. O Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2005 revela ainda que:

- 41 países (a maioria na América do Norte e Europa) atingiram as metas ou estão próximos de atingi-las;
- 51 países apresentam valores de IDE entre 0,80 e 0,94%. Em cerca de 50% desses países – a maior parte na América Latina - a qualidade da educação está atrasada em relação às demais metas;
- 35 países estão longe de alcançar as metas, com valores de IDE inferiores a 0,80%. 23 desses países estão localizados na África do Sul.

A educação de melhor qualidade para todos é um grande desafio a ser perseguido, pois não basta a inserção do aluno na rede escolar e até mesmo a conclusão dos cursos; é importante, também, aferir se o aluno domina um conjunto mínimo de habilidades cognitivas. Além de obter 100% de taxas de matrículas é necessário, também, fornecer condições decentes de aprendizagem e de oportunidades.

Embora não haja uma definição única de qualidade, o Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos – 2005 (UNESCO, 2005, p. 17)

aponta também quais são os dois princípios que caracterizam a maioria das tentativas de definir os objetivos da educação:

O primeiro, que identifica o desenvolvimento cognitivo do aluno como o principal objetivo explícito de todos os sistemas educacionais, entende que o sucesso dos sistemas no cumprimento desse objetivo constitui um indicador de qualidade.

O segundo enfatiza o papel da educação na promoção de valores compartilhados, juntamente com o desenvolvimento criativo e emocional – objetivos cuja realização é muito mais difícil de avaliar.

A evolução da conceitualização da UNESCO para qualidade, segundo o referido Relatório (UNESCO, 2005, p. 30) indica que a Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI considerou que a educação ao longo de toda a sua história se apoiava sobre quatro pilares:

- a) “aprender para conhecer” (significa que os alunos constroem seus próprios conhecimentos diariamente);
- b) “aprender a fazer” (focaliza a aplicação prática daquilo que se aprende);
- c) “aprender a viver junto” (aborda as habilidades críticas para uma vida livre de discriminações);
- d) “aprender a ser” (ênfata as habilidades necessárias para que os indivíduos desenvolvam plenamente seu potencial).

É dessa conceitualização de educação, que forneceu uma visão integrada e abrangente, que se extrai o que constitui a qualidade da educação.

O UNICEF enfatiza vigorosamente o que pode ser denominado como dimensões desejáveis de qualidade, conforme identificadas no Marco de Dacar. Seu estudo – *Defining Quality in Education* (definindo qualidade na educação) – reconhece dimensões de qualidade: alunos, ambientes, conteúdo, processos e resultados, com base nos direitos de cada criança e de todas as crianças, a sobrevivência, proteção, desenvolvimento e participação. As dimensões reconhecidas pelo UNICEF são fundamentadas na filosofia da Convenção sobre os Direitos da Criança.

A Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais também

abordam o princípio da equidade, enfatizando a responsabilidade dos governos de garantir que todas as crianças tenham acesso a uma educação de qualidade aceitável.

Em grande parte, o fracasso no desenvolvimento de muitas crianças que freqüentam a escola é devido a uma deficiência na qualidade da educação. Não basta inserir. Equidade (que equivale à igualdade de acesso a todos) e qualidade são indissociáveis.

A globalização e aceleração da integração econômica levaram os governos a ter maior preocupação com o sistema educacional e a compará-los com o de outros Países. A preocupação com a qualidade da educação não deve ser só com o resultado final, mas também com o processo que conduz à ela.

O processo que conduz à qualidade implica na busca de um programa adequado que possa atender aos objetivos educacionais, e que têm raízes profundas em importantes tradições alternativas do pensamento educacional. A abordagem pode ter caráter humanista, behaviorista ou crítica.

Ao longo dos últimos 25 anos do século 20 surgiram muitas críticas importantes dos preceitos do humanismo e do behaviorismo, pois os sociólogos haviam percebido a sociedade como um sistema de partes inter-relacionadas, sendo sua ordem e sua estabilidade mantidas por valores compartilhados.

A qualidade da educação seria medida pela eficácia dos processos de “transmissão” desses valores. Existe uma preocupação com a tendência da educação de reproduzir as estruturas e as desigualdades da sociedade mais ampla. Merecem destaque os defensores de uma pedagogia emancipatória, sugerindo que intelectuais críticos deveriam trabalhar para capacitar estudantes marginalizados ajudando-os a analisar sua experiência e dessa forma, corrigindo desigualdades e injustiças sociais. Nesse aspecto, a pedagogia crítica é emancipatória, no sentido de permitir que os estudantes descubram a sua própria voz, como ensina Paulo Freire.

Os benefícios de uma educação para todos com qualidade traz uma série de benefícios sobre os objetivos de desenvolvimento.

- reflete sobre a renda individual: a escolarização formal é um dos diversos fatores que contribuem para as habilidades do indivíduo; logo, contribui para rendimentos mais altos durante a vida, para melhores condições de inserção no mercado de trabalho e melhores condições de vida para a família que o rodeia. A

distribuição da renda pessoal, na sociedade, tem forte relação com o nível de educação que a pessoa alcançou.

- reflete no crescimento econômico: pois uma sociedade com melhor nível educacional pode obter taxas de inovação tecnológica mais avançadas, maior produtividade em geral, potencializando a capacidade das empresas de produzir novos métodos de produção e maior agilização na introdução de novas tecnologias.

- reflete nas mudanças de comportamento: ajuda as pessoas a fazer melhores opções quanto ao seu bem-estar (qualidade de vida), como, por exemplo, diminuem a exposição ao vírus da AIDs.

- reflete positivamente no número de anos que os alunos permanecem na escola. Quanto maior o tempo de permanência, maiores as chances de uma melhor aprendizagem. Os testes internacionais de desempenho têm revelado que o status socioeconômico exerce forte influência nos níveis de resultados escolares.

- potencializa a exigência de destinação de recursos à educação, pois os recursos destinados à educação estão diretamente ligados à questão da qualidade de ensino.

Ainda de acordo com o Relatório de Monitoramento Global 2005 (UNESCO, 2005, fl.17) para que haja uma melhor aprendizagem existe um conjunto forte de evidências que podem orientar um modelo de escola eficaz, que enfatiza a dinâmica dos processos de ensino aprendizagem (de que maneira os professores interagem na sala de aula e como utilizam o seu material de ensino), cujos elementos podem nortear uma política focalizada na melhor aprendizagem, levando-se em conta vários enfoques, dentre eles:

a) Alunos: os alunos devem ser colocados no centro do processo de aprendizagem e a diversidade deve ser respeitada. Existem situações que denotam maior dificuldade de aprendizagem e que, por isso, demandam uma atenção especial quando da formulação de políticas educacionais (alunos portadores de doenças, deficiências, engajados no trabalho infantil, com elevados níveis de repetência, e excluídos ou evadidos do sistema escolar);

b) Professores: é necessário um maior número de professores e com melhor capacitação. O investimento constante na profissão docente deve ser priorizado.

c) Tempo de aprendizagem: o tempo de ensino tem uma correlação crucial com o desempenho: de acordo com o Relatório “a marca amplamente aceita de 850-1000 horas de ensino por ano para todos os alunos não é alcançada em muitos países”.

d) Matérias básicas: a alfabetização é um instrumento primordial para o domínio de outras disciplinas e, segundo o Relatório de Monitoramento Global , um dos melhores indicadores de rendimento da aprendizagem de longo prazo, razão pela qual a leitura deve ser considerada uma área prioritária.

e) Pedagogia: é importante que o estilo de ensino utilizado seja adequado à realidade da criança. É de se evitar o ensino muito rígido e baseado em aprendizagem mecânica. Muitos pesquisadores têm defendido o ensino estruturado – uma combinação de ensino direto, prática orientada e aprendizagem independente – realizado em um ambiente amigável da criança.

f) Idioma: o ensino inicial apresentado no idioma do aluno melhora os resultados de aprendizagem e reduz taxas subsequentes de repetência e evasão.

g) Material de aprendizagem: a qualidade e a disponibilidade de materiais de aprendizagem influenciam diretamente o que os professores conseguem realizar. Faz-se necessário aumentar os gastos com o fornecimento de livros didáticos, cuja ausência pode ser um indicativo de distribuição ineficaz, negligência ou corrupção.

h) Instalações: a construção ou renovação dos ambientes de aprendizagem com boas condições de acessibilidade e higiene também influenciam na qualidade.

i) Liderança: os governos centrais devem dar maior autonomia à direção das escolas que, por sua vez, pode influenciar de maneira bastante consistente na qualidade da educação.

O Relatório também aponta os cinco fatores principais que afetam a qualidade de ensino e para conciliar as diversas abordagens que podem ser feitas, adota uma estrutura que leva em consideração as cinco dimensões centrais que influenciam os processos básicos de ensino e os cinco principais fatores que afetam a qualidade:

- os alunos;
- o contexto nacional econômico e social;
- os recursos materiais e humanos;

- o processo de ensino aprendizagem;
- os resultados e benefícios da educação.

O Relatório foi desenvolvido a partir de lições tiradas de 11 países e faz uma abordagem sobre “o que determina qualidade”. Foram selecionados 11 países para essa análise. Quatro deles – Canadá, Coréia do Sul, Cuba e Finlândia – alcançaram padrões elevados de qualidade na educação. Os sete outros países analisados foram África do Sul, Bangladesh, Brasil, Chile, Egito, Senegal e SriLanka, os quais que demonstraram forte compromisso com relação à Educação para Todos.

Dentre os quatro primeiros países, considerados de “alto desempenho”, é de se destacar alguns dados relevantes. A Coréia do Sul, em 1959, conseguiu matricular 96% de suas crianças na escola primária.

Nos países em desenvolvimento, segundo o Relatório, a maioria dos estudos sugere que o nível de desempenho cognitivo aumenta quando se investe mais nos gastos escolares, na educação de professores e nas em instalações escolares.

Ao passo que, em países desenvolvidos, com reformas qualitativas bem-sucedidas, onde a qualidade da profissão docente recebe atenção consistente, as experiências sugerem que o governo exerce um forte papel de liderança, e que possui uma visão nítida e de longo prazo em relação à educação.

Embora se saiba que todas essas medidas acarretam custos, é importante que, inicialmente, se tenha um consenso nacional sobre o que se entende por educação de qualidade para todos e de que forma a qualidade pode ser avaliada.

A partir desse consenso, o próximo passo é que sejam estabelecidas prioridades em determinada sociedade. Nenhuma reforma para aprimorar a qualidade de ensino pode prescindir do diálogo com os professores, com fortalecimento de responsabilidades e combate à corrupção.

As estratégias devem ser elaboradas com vistas à uma visão da educação de longo prazo consistente e apoiada em forte comprometimento ideológico, político e jurídico.

O ideal, segundo o Relatório, é que houvesse uma ajuda externa à Educação Básica da ordem de 7 bilhões de dólares anuais, para que fosse possível alcançar, até 2015, a participação universal na educação primária de qualidade razoável. Contudo, a estimativa recente de recursos que poderão ser liberados

sugere que a ajuda total à Educação Básica possa ser duplicada, atingindo de 3 a 3,5 bilhões de dólares até 2006.

A limitação da ajuda necessária sugere a adoção de medidas bem coordenadas de distribuição de recursos para os países mais necessitados e também uma política de bom aproveitamento do repasse, com vistas à melhor eficácia em sua aplicação, potencializando o máximo o investimento em qualidade de ensino.

O comprometimento do Governo, da sociedade e da família em busca de uma educação de qualidade para todos, em que pesem as dificuldades e limitações orçamentárias ou financeiras, não são impossíveis de serem realizadas, desde que as políticas comecem com o foco no aluno, dando ênfase à dinâmica de ensino e de aprendizagem e seja apoiada por um conjunto de pesquisas sobre aquilo que torna escolas e professores eficazes.

A América Latina e o Caribe constituem-se em regiões do mundo que contam com a maior desigualdade de renda e onde, por conseqüência, predomina acentuado quadro de desigualdade social. A expansão da economia e o aumento do gasto social, durante os anos 90, não permitiu que a América Latina mudasse a distribuição de renda.

O índice Gini, que é uma medida que varia de 0 a 1, desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, é a forma mais usual de mostrar a concentração de renda. O índice é de zero quando há uma distribuição igual para todos. Na Europa o índice varia entre 0,25 e 0,3.

O Brasil é o país na América Latina onde há a maior concentração de renda, seguido da Bolívia, Nicarágua, Guatemala, Colômbia, Paraguai, Chile, Panamá e Honduras (CASASSUS, 2002, p.38), portanto existe acentuada desigualdade na concentração de renda. Em 2001 o coeficiente do Brasil era de 0,593 (pt.wikipedia.org).

Nos anos 50 e 60 as tentativas para superar a desigualdade social estavam centradas na necessidade de conquistar a igualdade de oportunidades para todos, ou seja, de que todos os meninos e meninas conseguissem vaga na escola. Porém, logo se percebeu que não bastava a inserção escolar, pois o desempenho dos alunos de escolas pobres era inferior ao dos alunos de escolas mais ricas. O foco da preocupação passou a ser o da identificação de medidas que pudessem melhorar a qualidade de ensino.

O tipo de escola almejada que favorecesse um melhor desempenho, segundo Casassus (2002, p.151), deveria ter as seguintes características:

1. contar com prédios adequados;
2. dispor de materiais didáticos e uma quantidade suficiente de livros e recursos na biblioteca;
3. autonomia na gestão;
4. docentes com formação inicial pós-médio;
5. poucos alunos por professor na sala;
6. docentes com autonomia profissional e que assumam a responsabilidade pelo êxito ou fracasso dos alunos;
7. praticar a avaliação de forma sistemática;
8. inexistir qualquer tipo de segregação;
9. envolvimento dos pais nas atividades da comunidade escolar;
10. ambiente emocional favorável à aprendizagem.

A compreensão da dinâmica da qualidade de ensino, vista de forma articulada, potencializa as possibilidades de melhores desempenhos dos meninos e meninas, desfaz os impactos negativos da desigualdade e reduz a distância entre os que têm e os que não têm.

6.3 Principais Marcos Legais que Regem a Política Educacional no Brasil

A evolução da política educacional, no Brasil, ao longo de mais de 500 anos, embora tenha sido muito vagarosa culminou, finalmente, por se consubstanciar em importantes marcos legais e teóricos, criados e posteriormente detalhados através de Planos Nacionais com a definição de Metas e a instituição de um Sistema de Avaliação, com vistas à inclusão e ao acompanhamento da qualidade do ensino.

Vive-se, hoje, no Brasil, a década da Educação (1997/2007) e a análise da atual política educacional implica necessariamente em registrar os principais diplomas legais e movimentos que moldam as diretrizes da política educacional. São eles:

- a) Tratados e Acordos de Cooperação Internacionais institucionalizados no Brasil;
- b) Influência de Organismos Internacionais Governamentais e não

Governamentais;

- c) Constituição Federal de 1988;
- d) Normas infraconstitucionais:
 - 1990 – **ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n^o 8.069 de 13 de julho de 1990
 - 1995 – **CNE** – Conselho Nacional de Educação – Lei 9.131/95
 - 1996 – **LDB** – Lei n^o 9.394 de 20.12.96
 - 1996 – **FUNDEF** – Lei n^o 9.424 de 24.12.1996
 - 2001 – **PNE** - Plano Nacional de Educação – Lei n^o 10.172, de 9.1.2001
 - 2004 – **SINAES** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Lei n^o 10.861, de 14.04.2004, posteriormente regulamentada pelo Decreto n^o 5.773, de 09.05.2006.
 - 2005 - **SAEB** – Portaria n^o 931, de 21.03.2005 e Portaria n^o 69, de 4 de maio de 2005.
 - **PNEDH** - Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (1^a versão lançada para discussão em dezembro de 2003).
 - 2006 – **FUNDEB** – Emenda Constitucional n^o 53, publicada no DOU de 20.12.2006.
- e) Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova
- f) Fórum Mundial da Educação
- g) Outros

Existem também as leis dotadas de caráter instrumental que visam dar efetividade à política educacional, conferindo legitimidade a determinados atores processuais e estabelecendo sanções de natureza administrativa, civil ou penal, pela má utilização dos recursos destinados à educação. São elas, exemplificativamente:

- 1940 - Código Penal que estabelece sanções penais aos gestores e co- autores no caso de desvio de verbas;
- 1964 - Lei n^o 4.320, de 17 de março de 1964, que trata do orçamento público;
- 1965 - Lei n^o 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular;

- 1967 - Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade criminal de Prefeitos e Vereadores;
- 1985 - Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que trata da ação civil pública;
- 1992 - Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, que trata da improbidade administrativa;
- 1993 - Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público;
- 1998 - Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades com organizações sociais;
- 2000 - Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os Tratados Internacionais, Acordos e Termos de Cooperação Internacionais, sobretudo aqueles que tratam dos Direitos Humanos e do Direito Humano à Educação são tidos como a principal fonte de referência da política educacional, conforme já abordado em capítulos anteriores.

A par deles, está a Constituição Federal de 1988 como sendo o mais recente e importante marco legal no plano interno que, por força do princípio da hierarquia das normas constitucionais, traça os princípios gerais que regem a política educacional brasileira.

A Constituição Federal, dentre as normas de direitos e garantias fundamentais, inseriu os direitos fundamentais sociais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, dentre as normas que tratam dos direitos e garantias fundamentais. Por tal razão, o Direito Humano e Social à Educação passou a ter o status de cláusula pétrea da Constituição, que jamais poderá ser modificado por emenda constitucional e deverá ser de aplicação imediata (CF, art. 5º, § 1º e art. 6º).

O direito à educação é mais do que uma simples política transitória de Governo; é uma política permanente de Estado, um direito inalienável e intransferível de qualquer cidadão, cujo serviço deve ser prestado pelo Poder Público a todos e com qualidade.

O direito fundamental à educação é tratado em diversas leis infraconstitucionais. Uma delas é o Estatuto da Criança e do Adolescente que em vários dispositivos registra o dever do Poder Público com a educação e estabelece a garantia de prioridade absoluta, em seu artigo 4º, ao dispor:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

§ único A garantia de prioridade compreende

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude

Infere-se daí que a destinação privilegiada de recursos no orçamento público deve atender com prioridade absoluta à efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, dentre eles o direito à educação.

Não se trata de uma opção do legislador, mas sim de uma determinação legal expressa, em face do princípio da prioridade absoluta, e que permite a propositura de ação civil pública pelo Ministério Público e outros legitimados. Tendo como finalidade exigir do Poder Público a execução de política certa e determinada, ditada por resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para que seja incluída verba no próximo orçamento. (STJ, Resp 493811, 2ª T, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 11.11.03, DJ 15.03.04).

A Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB – inspirada em Acordos Internacionais e nos princípios nucleares da Constituição Federal, estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional e instituiu a Década da Educação, de dezembro de 1997 a dezembro de 2007.

A LDB estabeleceu também prazo para que a União encaminhasse ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, contendo diretrizes e metas a serem atingidas no decênio (art. 87, § 1º).

Por conseqüência, foi sancionada a Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o “Plano Nacional de Educação”, com duração de dez anos, e determinou que a partir da vigência da Lei os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também deveriam, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar Planos decenais correspondentes.

A Lei nº. 10.172/01, não se limitou apenas a aprovar o Plano Nacional de Educação e a estabelecer as metas para todos os níveis de ensino, desde a Educação Básica (Infantil, Fundamental e Médio) até a Educação Superior, mas foi além: se preocupou em também instituir um Sistema Nacional de Avaliação, visando estabelecer os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano.

Na mesma linha de ação, em dezembro de 2003 foi lançada a primeira versão do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, com a finalidade de contemplar as políticas e ações a serem desenvolvidas pelos diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil no que se refere à educação em direitos humanos. O PNEDH segue as diretrizes para a formulação de planos nacionais de ação para a educação em direitos humanos, desenvolvidas pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, dentro da estrutura da Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos (1995-2004).

A política educacional é um programa de ação governamental, que precisa ser detalhado através da fixação de objetivos e metas. O detalhamento das metas se faz através de um Plano de Ação, no caso, através do Plano Nacional de Educação e do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

A partir da fixação de metas a serem atingidas em razão de um Plano Nacional de Educação, exige-se um sistema de controle da política educacional, para saber se realmente estão sendo criados e executados os programas necessários para atingir as metas e para aprimorá-las, com vistas à prestação de um serviço educacional de qualidade.

Cabe ao Poder Executivo exercer as funções de regulação, supervisão e avaliação das Instituições de Ensino.

No Brasil uma das grandes dificuldades que se tem para colocar em prática o princípio constitucional da eficiência, no âmbito da administração pública, está na ausência da avaliação institucional e da avaliação das políticas públicas e programas sociais, ou seja, ainda é muito incipiente a prática da avaliação, sobretudo com enfoque nos resultados dos programas quanto à eficiência, eficácia e efetividade.

No Nível Superior a avaliação deu um salto importante, com a criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – através da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, com o objetivo de assegurar um

sistema nacional e obrigatório de avaliação em todas as instituições de Educação Superior, visando a melhoria da qualidade da neste nível de ensino.

No nível da Educação Básica existem Sistemas de Avaliação de Desempenho, porém ainda muito incipientes, por amostragem, limitados e que não são obrigatórios em todas as instituições. São realizados periodicamente com a finalidade de fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais com vistas à melhoria da qualidade de ensino e avaliação da equidade e da eficiência da educação brasileira. Muitas vezes se limita ao desempenho do aluno em determinadas disciplinas, conforme será objeto de análise em item próprio deste capítulo.

A política educacional se forja não apenas nos ditames legais, mas também sofre forte influência dos movimentos educacionais, dentre os quais, o Manifesto dos Pioneiros e o Fórum Mundial de Educação merecem ser destacados.

Em 28 de julho de 2004, em Porto Alegre, no estádio Gigantinho, reuniram-se 22 mil participantes de mais de 45 países do mundo para participar da III Edição do Fórum Mundial de Educação (organicamente articulado com o Fórum Social Mundial).

A vitalidade de movimento social educacional dessa envergadura, que esta mestranda teve a oportunidade de assistir, reflete a luta pela educação pública, laica e gratuita de qualidade para todas as mulheres e homens do planeta, e com o slogan “para outro mundo possível uma outra educação é necessária”.

As atuais tendências das políticas educacionais, no Brasil e no Mundo, estão focadas em três eixos estruturais:

- Educação para Todos (universalidade);
- Educação de Qualidade (exige a valorização do professor);
- Financiamento da Educação (orçamento público).

O Plano Nacional de Educação acolheu os três eixos.

6.4 O Plano Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos

Os Planos Nacionais de Educação e de Educação em Direitos Humanos decorrem da influência dos organismos internacionais, mas também e, em especial, da força dos ditames da Constituição Federal reproduzidos na Lei de Diretrizes e Bases.

A Constituição Federal, além de institucionalizar Tratados e Acordos Internacionais, estabelece no artigo 206 os princípios institucionais que devem reger e modelar todo o sistema normativo das instituições constitucionais, dentre eles os princípios que regem o ensino.

Os princípios deixam clara a opção política adotada pelo legislador e refletem a ideologia que o inspirou. A política educacional, obrigatoriamente, precisa ser edificada com base em tais princípios, tendo como objetivo o bem-estar e a justiça social (CF, art. 193), a fim de assegurar a todos uma existência digna, por força do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

Os princípios constitucionais na seara do ensino são: **igualdade** de condições para o acesso e permanência na escola; **liberdade** de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; **gratuidade** do ensino público em estabelecimentos oficiais; **valorização dos professores** do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; **gestão democrática** do ensino público, na forma da lei; e **garantia de padrão de qualidade**.

A universalização de acesso e a garantia de padrão de qualidade, portanto, são princípios de ordem constitucional e de aplicação imediata.

Os princípios constitucionais de caráter institucional são os que regem e modelam o sistema normativo das instituições, como é o caso dos princípios que regem o ensino, e a finalidade é atingir o bem-estar e a justiça social através do exercício da cidadania que permita à pessoa viver com dignidade.

A Constituição Federal de 1988, com intuito de conferir maior grau de efetividade aos princípios, em seu artigo 214 e incisos determinou, pela primeira vez na história, que fosse estabelecido por lei o **Plano Nacional de Educação**, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

- erradicação do analfabetismo;
- universalização do atendimento escolar;
- melhoria da qualidade do ensino;
- formação para o trabalho;
- promoção humanística, científica e tecnológica do País.

A instituição, por lei, do Plano Nacional de Educação, não é um convite feito ao legislador pelo legislador constituinte e sim uma imposição constitucional de natureza legiferante.

Há mais de 60 anos, desde o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, os intelectuais e educadores brasileiros vêm recomendando a necessidade da elaboração de um plano amplo e unitário para promover a reconstrução da educação no País.

Da Constituição Federal de 1988 até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, em 1996, decorreram mais de 8 anos até a aprovação das novas diretrizes e bases da educação nacional, condição prévia para a elaboração e aprovação de um Plano Nacional de Educação.

Nesse período de oito anos realizou-se a Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), promovida pela Unesco e copatrocinada pelo Pnud, Unicef e Banco Mundial, com vários outros organismos internacionais e a participação de 155 países e centenas de organizações da sociedade civil.

Como consequência houve a formação do EFA-9: os países com maior número de analfabetos e maiores déficits no atendimento da escolaridade obrigatória elaborariam planos decenais para todos. O Brasil era um dos nove, acompanhado pela Indonésia, México, China, Paquistão, Índia, Nigéria, Egito e Bangladesh.

Atendendo imperativo Constitucional, a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990) e o disposto na LDB, o Plano Nacional de Educação, com duração de dez anos, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado através da Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, com vetos a nove importantes metas que haviam sido propostas.

O Plano Nacional é tido como um marco legal e referencial histórico muito importante no Brasil, que levou em consideração o Plano Decenal de

Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela Unesco e realizada em Jomtien, na Tailândia e os seguintes compromissos internacionais: compromisso da Conferência de Dacar sobre Educação para Todos, promovida pela Unesco, em maio de 2000; Declaração de Cochabamba do Ministro da Educação da América Latina e Caribe, sobre Educação para Todos (2000); Declaração de Hamburgo, sobre a educação de adultos; Declaração de Paris, sobre Educação Superior; Declaração de Salamanca, sobre necessidades especiais de educação; e, documentos das Nações Unidas e da Unesco sobre os direitos humanos e a não discriminação.

Os objetivos principais do Plano consistem na elaboração de diagnóstico, diretrizes político-pedagógicas, objetivos e definição de metas, inclusive com a instituição de programas específicos, visando atingir: a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais.

A criação de programas específicos é importantíssima, na medida em que facilita o ajuizamento de ações civis públicas com o intuito de exigir do Administrador a criação de programas específicos, previstos no Plano e aprovados pelos Conselhos de Direitos para viabilizar a alocação de verbas através do orçamento público (orçamento-programa).

O Plano Nacional de Educação se aplica aos dois níveis de ensino (Educação Básica e Educação Superior), às diversas modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação à Distância, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena) Magistério da Educação Básica (formação de professores e valorização do magistério), financiamento da educação e gestão de recursos e, por fim, acompanhamento e avaliação do plano.

A Lei nº. 10.172, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação, em seu artigo 2º, determinou que: “A partir da vigência desta Lei os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”.

A eficácia e a efetividade do Plano Nacional de Educação dependem, e muito, do envolvimento dos demais atores – Estado e Município - a

quem compete a elaboração, com a máxima urgência, do Plano Estadual de Educação e do Plano Municipal de Educação.

Com vistas à articulação do Plano Nacional de Educação, o MEC, o Consede, a Undime, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação do Senado Federal, a Unesco e a Abong resolveram, em 27 de junho de 2001, criar uma comissão nacional, constituída por estes organismos, tendo como finalidade coordenar e subsidiar o processo e estabelecer o necessário compasso na elaboração dos planos estaduais e municipais.

O Ministério da Educação e Cultura disponibiliza aos interessados “Subsídios para Elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação” em seu site, como forma de conscientização da importância e incentivo para a implementação. O mesmo ocorre com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME³⁰(2006).

A instituição do Ministério Público, a quem compete zelar pelo efetivo respeito do Poder Público ao direito à educação, também vem demonstrando preocupação no sentido de expedir recomendações administrativas aos Municípios visando deflagrar, imediatamente, o processo legislativo municipal objetivando a discussão, aprovação e sanção de Lei Municipal contendo o Plano Municipal de Educação a ser implementado até 31 de dezembro de 2010.

No site do Centro de Apoio às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação³¹ está disponível, dentre outros relevantes materiais:

- a) a sugestão do Ministério Público do Estado do Paraná de recomendação administrativa aos Municípios visando à discussão e aprovação do Plano Municipal de Educação;
- b) o modelo de ação civil pública a ser proposta pelo Ministério Público com o objetivo de ordenar ao Município que cumpra o dever de fazer, consistente em suprir a demanda reprimida e

³⁰ Entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação, é uma associação civil sem fins lucrativos e autônoma com sede em Brasília, de onde a entidade comanda a rede de participação de seus afiliados e parceiros, dando destaque às ações que tenham por objetivo central a formulação de políticas educacionais. Fonte: www.undime.org.br.

³¹ www.mp.pr.gov.br/cpeduca

ver garantida a criação e implantação anual e progressiva de novas creches e pré-escolas;

c) modelo de recomendação administrativa do Ministério Público ao Município para que seja efetivamente instituído, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal;

d) modelo de ação civil pública, com pedido de antecipação de tutela, que busca a condenação do Prefeito Municipal na obrigação de fazer, consistente em elaborar o ato legal de criação e nomeação dos membros do referido Conselho, e a responsabilização por ato de improbidade administrativa.

O Centro de Apoio Operacional de Proteção à Educação, no âmbito do Ministério Público do Paraná, criado através do Ato nº. 27, de 9 de abril de 2002 - época em que esta mestranda exerceu o cargo de Procuradora-Geral de Justiça - foi o primeiro Centro de Apoio Especializado em Educação criado no âmbito do Ministério Público Brasileiro.

Atualmente o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça vem incentivando a criação de Centros de Apoio e Promotorias Especializadas em Educação no âmbito do Ministério Público de outros Estados, como parte do Plano Institucional de efetivação dos direitos humanos.

A atuação do Centro de Apoio é direcionada à proteção dos direitos relacionados à educação, de acesso à educação, de combate à evasão escolar, de verificação da destinação dos percentuais dos recursos públicos constitucionalmente previstos à área de educação e de fiscalização da aplicação de verbas públicas na educação, em especial do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

O Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação, no Paraná, é integrado por Promotor de Justiça e equipe técnica especializada. Em 2002 também foi firmado termo de cooperação técnica entre o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, visando facilitar uma atuação integrada no sentido de melhor fiscalizar a aplicação dos recursos do FUNDEF.

Conclui-se que a criação por Lei de Planos Estaduais e Municipais

de Educação, para além de ser uma exigência da Lei de Diretrizes e Bases e de algumas Constituições Estaduais, também faz parte das diretrizes de vários Organismos e Instituições preocupados com a proteção do direito à educação.

A participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis é fundamental, como também na articulação desta mobilização visando à aprovação por Lei dos Planos Estaduais e Municipais de Educação em todos os municípios brasileiros. Trata-se de um desejo e de um objetivo nacional explicitado na Constituição Federal.

Uma vez aprovado os Planos Decenais Estaduais e Municipais da Educação, por lei, o passo seguinte será o de proceder a avaliações periódicas acerca de sua implementação. Ou seja, acompanhar se realmente está sendo eficaz e produz o efeito desejado de forma a permitir o acesso à educação de qualidade para todos.

Caberá à União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil proceder a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação, conforme dispõe o artigo 3º da Lei nº. 10.172/01.

Caberá aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o empenho na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação.

Antes de se prosseguir para a análise das formas de acompanhamento e execução do Plano Nacional de Educação, abre-se, aqui, um recorte para destacar a importância de que a sociedade, além do Plano Nacional de Educação, também se envolva com o mesmo grau de empenho na aprovação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

A 1ª versão do Plano³² foi apresentada em dezembro de 2003, através do então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, e do Secretário Especial dos Direitos Humanos, Nilmário Miranda

Trata-se de um documento que contempla as políticas e ações a serem desenvolvidas pelos diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil

³² Disponível em www.mj.gov.br.

no que se refere à educação em direitos humanos. É uma forma de chamar a participação dos organismos internacionais e das organizações governamentais e não governamentais,

Doravante, passa-se a abordar o tema Avaliação, discorrendo sobre o conceito, o histórico, os tipos de avaliação, momentos de realização e a relação existente entre a avaliação e o princípio constitucional da eficiência como forma de exigir a qualidade do ensino, ou seja, a prestação de serviço educacional com qualidade.

No último capítulo, como conclusão, são apresentados subsídios que possam capazes de contribuir para a avaliação institucional do Ensino Básico, abordando elementos que vão desde o questionamento sobre a forma de acesso e permanência na escola até os meios que interferem na qualidade do ensino.

6.5 A Avaliação como Exigência Constitucional da LDB e do Plano Nacional de Educação para Melhorar a Qualidade da Educação Básica e Superior

A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município, ao prestar serviços públicos deve obedecer aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37).

O princípio da eficiência, inserido na Constituição por força da Emenda Constitucional nº. 19, de 06.06.98, está diretamente ligado à qualidade dos serviços que são prestados.

Não basta à Administração Pública prestar serviços, é necessário que o faça de forma eficiente (*latu sensu*), ou seja, com garantia do padrão de qualidade.

O inciso I, do § 3º do artigo 37 da Constituição Federal, por força da redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19 (reforma administrativa), dispõe que:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I. as **reclamações** relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da **qualidade dos serviços**.

Extrai-se daí que o usuário tem o direito de reclamar perante à Administração Pública no que toca à qualidade do serviços prestados. E que cabe ao Poder Público manter serviços de atendimento ao usuário e de avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

Através da avaliação é que se faz possível, mediante procedimentos técnicos e científicos, avaliar a qualidade do serviço prestado.

A administração pública presta inúmeros serviços públicos aos usuários e, em se tratando de prestação de serviço educacional, está obrigada por força da Constituição, da LDB e do Plano Nacional de Educação, a avaliar a qualidade do ensino que está sendo ofertado, tanto nas instituições publicas quanto nas instituições privadas.

Ao tratar da ordem econômica e financeira, dispõe o artigo 175 § único, inciso IV, da Constituição Federal, que:

Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

A lei disporá sobre

IV. a obrigação de manter serviço adequado.

Ao tratar da ordem social onde está inserida a educação, a Constituição Federal, em seu artigo 209, inciso II, dispõe que:

O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
II. autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Conclui-se que a Constituição Federal exige que a Administração Pública preste serviços públicos com o timbre da qualidade, em razão do princípio da eficiência, e que avalie periodicamente a qualidade do serviço que é prestado ao usuário.

A grande ausente na Administração Publica tem sido a avaliação, razão pela qual dificilmente o usuário ou os legitimados possuem elementos para reclamar ou ajuizar ações em face do Poder Público para exigir a qualidade do serviço prestado. E, em especial, para exigir a qualidade do ensino público e

privado, por falta de um diagnóstico científico com juízo de valor e que permita a tomada de decisões seguras.

Muito pouco se conhece sobre avaliação no âmbito da administração pública. O tema ainda é muito novo no Brasil e está sendo introduzido de forma gradativa, com especial ênfase no âmbito da avaliação institucional da educação superior.

Ao abordar o tema Gestão Pública por Resultados – quando o Estado se compromete, a autora Sylvie Trosa, com grande experiência internacional no assunto, desde logo identifica o grande ausente: “a avaliação das políticas públicas” (TROSIA, 2001, p. 301), ressaltando que “a tendência internacional hoje se concentra na mensuração dos resultados das organizações, visando a maior eficácia e transparência”.

Ao abordar as finalidades e objetivos da avaliação, em Metodologia da Avaliação, Isaura Belloni (2003, p. 44) destaca:

Política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade. Assim, por estar voltada para a sociedade e envolver recursos sociais, toda política pública deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas.

... o objetivo da avaliação de política pública é conhecer seus fatores positivos, apontar seus equívocos e insuficiências, com a finalidade de buscar seu aperfeiçoamento ou reformulação. A avaliação é parte integrante do processo de desenvolvimento da política pública, pois possibilita uma averiguação sistemática do cumprimento de sua função social. Nesse sentido, a avaliação tem o duplo objetivo de autoconhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão institucional, com a finalidade de promover o aprimoramento da política implementada e a concretização dos objetivos da sociedade ou do grupo a que se destina.

Não foi por simples acaso que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em inúmeros dispositivos exigiu que se proceda à avaliação. Destaca Creso Franco, que:

Nos últimos anos, a avaliação vem desempenhando um papel crescente nas mais diversas áreas da educação. Tal papel levou Carlos Roberto Jamil Cury a concluir que a atual LDB vai da negação de um sistema nacional de educação à afirmação de um sistema nacional de avaliação (FRANCO, 2001, VII).

Seguindo a mesma linha de estímulo à implantação de um Sistema Nacional de Avaliação, o Plano Nacional de Educação determinou a realização de avaliação em seu artigo 3º, § 2º:

A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

...

§ 2º A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções.

A primeira consequência da exigência legal de um Sistema Nacional de Avaliação foi o aprimoramento da metodologia que, até então, era utilizada para a realização da avaliação, e a instituição, por força da Lei nº. 10.861, de 14.04.2004 de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.

A segunda consequência foi a instituição, em 21 de março de 2005, de um Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – composto por dois processos de avaliação: a ANEB (Avaliação Nacional da Educação Básica) e a ANRESC (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar), por força da Portaria nº. 931, de 21 de março de 2005, que revogou a Portaria nº. 839, de 26 de maio de 1999.

O SINAES tem como uma de suas finalidades “a melhoria da qualidade do ensino superior” e de igual forma, o SAEB através da ANEB tem por “objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira” (art.1º, § 1º da Lei nº 10.861/04 e art.1º § letra “a”).

A conclusão que se extrai é que a avaliação é o instrumento imprescindível para aferir a qualidade do ensino público e privado nos dois níveis: na Educação Básica e na Educação Superior. E que o resultado da avaliação é que permitirá à Administração aprimorar os meios decisórios com vistas à melhoria da qualidade do ensino e, ao mesmo tempo, permitirá aos usuários do serviço e aos operadores do Direito exigir da Administração Pública, com base no resultado da avaliação, a mudança de critérios administrativos, de forma a cumprir o princípio constitucional da eficiência.

A grande dificuldade em exigir o cumprimento do princípio da eficiência da Administração Pública reside na ausência de um processo de avaliação científica que indique que o resultado do serviço prestado está ou não sendo eficiente, eficaz ou efetivo.

A grande conquista para a gradativa melhoria da qualidade do serviço educacional está no investimento em avaliação institucional com critérios científicos e seguros, cujo resultado permita mudar a forma de agir dos gestores do bem público.

Ora, se a avaliação, que consiste em aplicar um método científico ao conhecimento de um aspecto da realidade, é um instrumento tão importante e exigido pela Constituição Federal, pela LDB e pelo Plano Nacional de Avaliação, a pesquisa exige, neste tópico, uma interrupção e um recorte para um aprofundamento a respeito do estudo sobre a avaliação.

Para efeitos didáticos, o tema será discutido em quatro partes:

6.5.1 Histórico, conceito e finalidades da Avaliação de Serviços e Programas Sociais. Avaliação de programas sociais desenvolvido na área da Infância e Juventude de Curitiba, enquanto procedimento oficial e suporte de pesquisa ao Observatório de Violência nas Escolas. Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde.

6.5.2 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e a melhoria da qualidade da educação superior.

6.5.3 O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB e a melhoria da qualidade da educação básica.

6.5.4 A necessidade de aperfeiçoamento do SAEB tendo como referência o SINAES com vistas à melhoria da qualidade da educação básica.

6.5.1 Avaliação de serviços e programas sociais

Quando se fala de avaliação, no Brasil contemporâneo, é importante citar como referencial a obra “Avaliação de Serviços e Programas Sociais” (AGUILAR, 1994), que trouxe um texto objetivo, capaz de propiciar aos agentes sociais a compreensão necessária dos elementos de avaliação e demonstrar a importância do grau de especificidade a que se pode chegar com o resultado final do trabalho da avaliação.

Como se sabe, a avaliação entrou no Brasil através da área de Serviço Social e, posteriormente, foi introduzida na área da Educação, razão pela

qual a importância histórica a respeito da compreensão da avaliação dos programas e projetos sociais, para num segundo momento, proceder à abordagem da avaliação institucional (SINAES).

Nesta seara, percebe-se que avaliação é um termo genérico, utilizado com muita frequência na vida cotidiana. Entretanto, existe diferenças entre a avaliação em sentido lato (avaliação informal) e a avaliação em sentido estrito (avaliação sistemática ou científica), em razão dos métodos empregados.

Os autores supra referidos Aguilar e Egg enfatizam que, para a Real Academia Espanhola, avaliar é “assinalar o valor de uma coisa”, enquanto para Scriven, um dos principais autores em matéria de pesquisa avaliativa, avaliar é um “processo pelo qual estimamos o mérito ou o valor de algo”.

Mencionados autores definem rapidamente avaliação como sendo um processo que consiste em emitir um juízo de valor. Aguilar & Egg (1994) selecionaram mais de vinte conceitos de avaliação, oriundos de autores estrangeiros, dentre eles os de Tyler, Kaufman e English, Ruthman, Stufflebeam, Weiss e Scriven, sobre o alcance e significado do termo avaliação e com base em tais marcos teóricos, chegaram ao seguinte conceito de avaliação:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados (AGUILAR, 2004, p. 31/32)

Os organismos internacionais têm definições a respeito de avaliação que merecem alusão. A definição mais generalizada, do sistema de organismos das Nações Unidas, é a formulada pela UNESCO em 1979, que foi pouco modificada até chegar a sua versão final no documento do CAC de 1984 e que dispõe:

A avaliação é o processo que se destina a determinar sistematicamente e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizacional, para melhorar as atividades que estão em andamento e auxiliar a

administração no planejamento, programação e decisões futuras (ONU, 1984).

Na área de saúde, a Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1981, deu a seguinte definição:

A avaliação é um meio sistemático de aprender empiricamente e de utilizar as lições para o melhoramento das atividades em curso e para o fomento de um planejamento mais satisfatório mediante uma seleção rigorosa entre as diferentes possibilidades de ação futura. Deve ser, pois, um processo permanente que busca aumentar a pertinência, a eficiência e a eficácia das atividades da saúde.

Do quanto foi exposto, é possível perceber que enquanto pesquisa social, a avaliação aplica um método científico ao conhecimento de determinados aspectos da realidade. Implica em conhecer a realidade para poder melhorar as formas de agir e auxiliar a administração na tomada de decisões, ou seja, contribui significativamente na busca da eficiência dos programas e em especial do produto final que pode ser avaliado, que são os serviços públicos.

Os processos avaliativos com dimensão social, e não individual, são muito antigos, datam de mais de dois mil anos na China, quando então eram realizados exames de seleção para os serviços públicos. A avaliação sequer era escrita, porém possuía um sentido de interesse público, que funcionou como precursora dos concursos públicos hoje realizados (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 15).

A avaliação com critérios técnicos científicos vem sendo praticada desde o final do Século XIX, e somente atingiu um alto grau de complexidade há cerca de meio século. Portanto, é tida como disciplina ainda nova, complexa e em fase de pleno desenvolvimento.

A avaliação encontrou seu papel privilegiado na área da Educação, mas também está presente na área de Serviço Social (avaliação de políticas públicas e programas sociais), na área da saúde, na área econômica (avaliação econômica de projetos), psicológica (psicometria) e institucional, dentre outras.

Na seara educacional, a avaliação educacional que se refere à avaliação de aprendizagem ou de desempenho escolar ou profissional, bem como à avaliação de currículos difere da avaliação institucional, que é mais ampla e se destina à avaliação de políticas, de planos ou projetos e de instituições.

José Dias Sobrinho (2003, p.16), ao fazer um estudo sobre a evolução dos conceitos e papéis da avaliação, destaca que nos Estados Unidos a avaliação educativa atingiu cinco períodos básicos e que todos os autores convergem por indicar Tyler como sendo “o pai da avaliação educativa”. Alguns autores trabalham com a idéia de quatro, porque desconsideram o período próximo aos anos 1950.

O primeiro período ocorreu nos últimos anos do século XIX e nas primeiras três décadas do século XX, conhecido como período pré-Tyler. Tratava, basicamente, de avaliação de aprendizagem mediante testes de rendimentos.

O segundo período da prática de avaliação, já marcada por Ralph-Tyler, que cunhou a expressão avaliação educacional em 1934, trouxe importantes contribuições ao campo da avaliação porque deixou de ser restrita a procedimentos de rendimento dos alunos e se preocupou com a gestão científica e com o desenvolvimento curricular e de instituições.

O terceiro período, de 1946 a 1957, segundo Dias Sobrinho (2003, p. 21) foi designada de “era da inocência” e se caracterizou por certo descrédito.

O quarto período, chamado de realismo (1958-1972) nos Estados Unidos, se situou na idade de ouro dos anos 60, durante o governo do 36º presidente norte-americano Lyndon Jonhson (inicialmente eleito vice-presidente na chapa de J. Kennedy, em 1960), com o programa “Guerra contra a Pobreza”, quando ocorreram fortes investimentos em serviços e intervenções sociais fazendo com que a avaliação se tornasse um campo específico de estudo na área de investigação social.

A partir dos anos 60 houve grande expansão na avaliação de políticas e programas sociais nos Estados Unidos. Esse tipo de avaliação propiciou grande desenvolvimento de cursos e treinamentos de graduação e pós-graduação em análise de políticas e pesquisas de avaliação em diversas universidades norte-americanas, bem com a criação de centros de pesquisa, diversas publicações e associações profissionais para congregar os avaliadores de políticas e programas sociais.

Em 1965, de acordo com o que nos informa Dias Sobrinho (2003, p.22), a partir de elementos trazidos por House, o senador Robert Kennedy conseguiu que a avaliação fosse parte obrigatória da educação e, mais tarde, dos programas sociais federais.

Em 1970 a avaliação passou a ser, além de uma área de muitas práticas, um importante objeto de estudo, com vasta produção teórica. Algumas universidades criaram cursos de formação em avaliação.

A idéia que justifica essa prática de longo alcance e grandes conseqüências “é que as escolas seriam culpáveis pelos baixos rendimentos e que os financiamentos públicos estavam sendo mal utilizados. Então, os pais, em especial os mais pobres, deveriam saber como trabalhavam as escolas. Os educadores deveriam, pois, prestar contas ante os usuários (*accountability*)” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 22).

Esse modelo produzido pelo Pentágono passou então a ser empregado nas escolas, com o objetivo de “elaborar programas que possam ser enunciados, medidos e avaliados em termos do custo/benefício”. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 22)

Logo se percebeu a ineficácia de toda a metodologia de avaliação até então utilizada. No âmbito escolar, segundo Dias Sobrinho, não se tratava mais simplesmente de avaliar alunos, mas também os professores, as escolas, os conteúdos, as metodologias e estratégias de ensino, etc., o que desencadeou uma série de trabalhos práticos nessa área com enfoque não mais quantitativo, mas especialmente qualitativo. O centro da avaliação passou a ser as decisões a serem tomadas.

Nesse período, Scriven (*apud* DIAS SOBRINHO, 2003, p. 23) reforçou a noção de decisão para a melhora de cursos, organização dos estudantes e regulação administrativa, distinguindo funções e objetivos, valor e mérito.

A avaliação teve grandes conquistas na área social, para além da área educacional, surgindo a meta-avaliação como forma de aprimorar a técnica avaliativa, ou seja, a avaliação das avaliações.

Scriven define explicitamente a avaliação como “um processo pelo qual se determina o mérito ou valor de alguma coisa” (*apud* DIAS SOBRINHO, 2003, p.24).

Nos anos 80, houve o declínio da pesquisa avaliativa, com a eleição de Ronald Reagan.

O quinto período da avaliação, já na década de 90, surge como reação ao ceticismo dos anos 80, e a pesquisa avaliativa ressurgiu com novo perfil, se propondo a articular o método quantitativo com o qualitativo.

De maneira geral, a partir dos anos 80 os países desenvolvidos vêm desenvolvendo importantes mudanças na avaliação, dos programas e dos serviços sociais, mas, em especial, na avaliação institucional (do sistema educacional) eis que esse tipo de avaliação reflete diretamente na análise da qualidade de ensino, na expansão do conhecimento e na melhoria das condições de vida digna.

Como vem sendo aplicada a avaliação, no Brasil?

No Brasil, onde existe um importante quadro de pobreza, de desigualdade na distribuição de renda e de exclusão social, a expansão de avaliações de políticas e programas sociais começou a ganhar força a partir dos anos 80, em razão dos movimentos sociais que passaram a demandar a real universalização das políticas públicas com base no direito de cidadania.

Começaram, então, os questionamentos sobre o desvio de recursos públicos, a aplicação sem critérios dos escassos recursos existentes e a constatação de que os programas sociais não atendiam as camadas mais pobres da população.

Ainda assim, é muito tímida a implementação da avaliação para aferir a eficiência dos programas e serviços públicos sociais, e essa cultura precisa ser mudada, seja pelo alcance social, seja pela exigência Constitucional a partir da Emenda Constitucional 19 de 1998, ao instituir dentre os princípios que regem a Administração Pública o princípio constitucional da eficiência administrativa.

A pesquisa avaliativa deve observar alguns princípios, e o principal deles é o que diz respeito à adoção de métodos adequados a fim de que haja *confiabilidade* do resultado, sob pena de se desmerecer a avaliação.

Destacam os autores Aguilar e Egg (*apud* AGUILAR, 1994, p. 36) que:

Se o que se pretende é uma tomada de decisões racional e inteligente, a avaliação se torna imprescindível. Ela permitirá escolher a alternativa de ação mais conveniente, corrigir uma estratégia de ação ou modificar atividades previstas, em função das mudanças que ocorrem e dos resultados que se têm em vista.

A avaliação é um instrumento muito importante, porque estabelece e julga tanto o mérito como o valor de uma ação, mas só tem sentido na medida em que serve para orientar o agente a tomar decisões concretas e também na medida em que os gestores fazem bom uso do resultado de forma a dar-lhe efetividade.

Aguilar e Egg (AGUILAR, 1994, p. 40) esclarecem quanto aos tipos de avaliação, destacando que existem várias formas de classificação, porém as que têm maior interesse prático são quatro: o momento em que se avalia; o papel ou função da avaliação; a procedência dos indicadores; e os aspectos do programa que são objeto de avaliação.

A classificação, no que diz respeito ao momento em que pode ser feita a avaliação, segundo os autores, pode ser feita em três momentos:

a) a **avaliação antes (ou ex ante)** pode ser feita na fase de planejamento do programa, ou seja, antes de se tomar a decisão de empreender um programa ou projeto ou de aprovar a sua realização.

Ou seja, após a instituição do programa por lei e previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias é necessário que a avaliação indique o conteúdo geral do programa (o quê, qual programa, abrangência, escopo, quem beneficia, onde, quando) os recursos (quais, quanto, e fonte) o aparato institucional (órgãos responsáveis, legislação de apoio) e responsabilidades (burocracia, equipe técnica, parcerias). Esse momento tem como sujeito principal o corpo técnico. É uma forma de elaborar critérios racionais e ordenar os programas sob a ótica da eficiência.

b) a avaliação também deve estar presente **durante** a implementação ou execução de programas e serviços. É chamada de avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante e é feita durante a fase de execução, fornecendo informações sobre o andamento do programa com uma ponderação dos resultados. O objeto é estabelecer até que ponto está sendo cumprido e realizado o programa ou prestado um serviço de acordo com a proposta inicial.

Uma vez instituída por lei a política pública, criado o programa e inserido no orçamento público e iniciada a sua execução, é necessário que a avaliação também seja feita na fase operacional, para aferir o cumprimento de objetos e metas que foram previamente estabelecidos. A implementação (embora seja uma fase executiva) é complementar da política, pois se o programa não funciona como esperado pode ser necessária a reformulação da política. Na fase operacional do programa é necessário que se determine o objeto avaliado, os recursos necessários, o tipo de organização administrativa e a qualificação do pessoal envolvido.

c) a **avaliação *expost***, é levada a efeito quando o programa ou projeto atingiu seu pleno desenvolvimento (meses ou até anos depois de finalizada a execução). É também chamada de avaliação de impacto ou avaliação pós-decisão, geralmente feita para avaliar quanto e como mudou a situação inicial, ou quanto se conseguiu ou alcançou a situação objetivo.

Tanto a avaliação **durante** quanto a avaliação ***expost***, segundo Aguilar e Egg (AGUILLAR, 1994, p. 42) têm uma dupla finalidade: “Avaliar o ganho dos resultados gerais, em termos de eficiência, produtos, efeitos, impacto e adquirir conhecimento e experiências para outros programas ou projetos futuros”.

A classificação no que tange à *procedência dos avaliadores*, segundo Aguilar e Egg (AGUILLAR, 1994, p. 44) possui fatores importantes que visam aperfeiçoar o grau de confiabilidade no resultado final. De acordo com tal critério é possível identificar os seguintes tipos de avaliação:

a) avaliação externa é realizada por pessoas que não integram o quadro da instituição agente do programa, e sim por especialistas em metodologia de avaliação; pode apresentar o inconveniente de os avaliadores não dominarem satisfatoriamente a realidade objeto da avaliação;

b) avaliação interna é feita com a participação (como avaliadores) de pessoas que pertencem à instituição e é realizada no interior da instituição gestora do programa, com a vantagem de menor resistência e maior conhecimento da realidade. O inconveniente pode ser a menor objetividade face ao envolvimento e à identificação entre avaliador e avaliado, além do que permanece o choque de interesses entre os diferentes sujeitos;

c) avaliação mista, que procura combinar a avaliação externa com a interna para superar as dificuldades e os limites de ambas;

d) auto-avaliação, na qual as próprias pessoas implicadas na execução ou realização do programa ou projeto são encarregadas das atividades avaliativas. São elas que avaliam e julgam suas próprias atividades para determinar se estão cumprindo as metas propostas.

e) avaliação participativa, direcionada a minimizar a distância entre avaliadores e beneficiários. É um tipo de avaliação que requer a participação da comunidade em todo o processo de avaliação.

f) meta avaliação, cujo ideal é que após a realização da avaliação externa e interna, ambas participativas, se faça uma meta-avaliação, ou seja, a

avaliação da avaliação, com o objetivo de refinar e aprimorar o processo da avaliação.

A classificação dos tipos de avaliação, no que tange aos *aspectos do programa que são objeto de avaliação*, admite inúmeras classificações; entretanto, para o foco que interessa ao estudo, é importante salientar a possibilidade da avaliação do plano, da instrumentação e da eficiência, eficácia ou efetividade do programa (avaliação de resultados).

Todos os aspectos são importantes num processo avaliativo; contudo, a *“avaliação de resultados”* tem uma importância prioritária, pois de nada adianta uma instituição responsável se o programa não consegue atingir os resultados esperados.

Para Aguilar e Egg (AGUILLAR, 1994, p. 55), a avaliação da eficácia ou efetividade (que é a avaliação de resultados) consiste em *“analisar até que ponto está sendo alcançados os resultados”* ou efeitos previstos.

Ao passo que a avaliação da eficiência é basicamente uma avaliação de rentabilidade econômica (existe também a rentabilidade política e social) que, em alguns casos, convém considerar dentro da avaliação. Na avaliação da eficiência é possível a análise do custo-efetividade, ou custo-eficácia, do custo-utilidade e do custo-benefício.

A avaliação da eficácia, da efetividade e da eficiência do programa e do serviço público que foi colocado à disposição da sociedade, é um dos momentos mais importantes da avaliação. Ela permite, com base nas informações que foram coletadas de forma sistemática, propiciar um juízo seguro para a tomada de decisões quanto à prosperidade do programa e do serviço público prestado e a necessidade ou não de reformulá-lo. É denominada *“avaliação de resultados e de rentabilidade econômica”*, que pode e deve ser exigida da Administração Pública pelos usuários dos serviços públicos.

Quanto maior o grau de precisão e confiabilidade da avaliação, maior o poder de interferência na reivindicação junto ao Poder Público, visando à criação ou implementação de serviços públicos eficientes.

Para Arretch (1998, p.29):

A avaliação de efetividade é direcionada ao exame da relação entre a implementação de um programa e seus impactos/resultados; a avaliação da eficácia examina a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de

um programa e seus resultados efetivos e a *avaliação de eficiência* verifica a relação entre esforço empreendido na implementação de um programa e os resultados obtidos, sendo particularmente importante, no Brasil, pela escassez de recursos públicos, exigência de racionalidade dos gastos e pela magnitude dos universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais.

A avaliação também admite várias classificações segundo os aspectos do programa que são objeto de avaliação com vários níveis de complexidade, conforme o objeto a ser avaliado. Neste caso, faz-se apenas uma diferenciação entre as avaliações que interessam ao campo da presente pesquisa:

a) A avaliação de políticas públicas e de programas sociais pode fazer parte integrante da avaliação institucional (que é mais ampla), ou pode ser objeto de uma avaliação específica, tendo por objeto a avaliação de uma determinada política pública ou de um determinado programa social desenvolvido por uma Instituição.

A partir da formulação da política pública é que se instituem os Planos contendo diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas os objetivos e são criados os programas que podem ensejar a elaboração e execução de projetos.

A criação dos programas é importante na medida em que precisam ser contemplados no orçamento público. O artigo 167, inciso I, da Constituição Federal veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

A avaliação científica desde a elaboração e implementação das políticas públicas, como também na fase de execução dos programas sociais, é importantíssima como forma de se aferir se os programas sociais estão sendo executados de forma eficiente.

No decorrer da elaboração deste trabalho de pesquisa, deu-se início a um trabalho experimental de avaliação dos programas sociais existentes na Vara de Adolescentes Infratores de Curitiba. Trata-se de uma parceria formal entre o Poder Judiciário, Ministério Público e OAB, em razão da preocupação com o índice de violência dentro e fora das escolas e com os reflexos da exclusão social. O trabalho tem por objeto avaliar a existência ou não dos programas previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e o grau de eficácia e eficiência.

No campo de saúde, “normalmente se aceita a classificação de Peneault e Daveluy e Donabedian que estabelece três tipos de avaliação: avaliação da estrutura; avaliação do processo; avaliação dos efeitos” (AGUILAR, 1994, p. 48).

Esta classificação segundo Aguilar (*op cit*), é muito útil para os programas de saúde, uma vez que eles consistem na utilização de uma série de recursos organizados para a prestação de certos serviços e atividades visando alcançar determinados objetivos.

A avaliação que se desenvolve no setor público, por vezes, recebe o nome, no setor privado, de Programa de Qualidade Total. No aspecto de controle de qualidade total na área de saúde encontramos o trabalho desenvolvido por José Luís Tito Camacho, no livro “Qualidade Total para os Serviços de Saúde” (CAMACHO, 1998), o qual pode oferecer subsídios para a elaboração de quesitos com vistas à avaliação de programa social na área de saúde.

A avaliação dos programas sociais na área de saúde ainda é uma prática recente no Brasil e começa a ser estimulado pelo Ministério da Saúde através do Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde – PNASS³³, de onde se extrai que:

O Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde é um instrumento de apoio a gestão do SUS no tocante à Qualidade da Assistência aos usuários do sistema único de saúde oferecido.

A avaliação em saúde tem como pressuposto a avaliação da eficiência, da eficácia e efetividade das estruturas, processos e resultados relacionados ao risco, acesso e satisfação dos cidadãos, frente aos serviços públicos de saúde na busca da resolubilidade e qualidade.

A avaliação é, em especial, parte fundamental no planejamento e na gestão do SUS. Um sistema de avaliação efetivo deve reordenar a execução das ações e serviços, redimensionando-as de forma a contemplar as necessidades de seu público dando maior racionalidade ao uso dos recursos.

O que se conclui é que existe uma exigência constitucional de avaliação periódica interna e externa da qualidade dos serviços que são prestados pela Administração Pública (CF, art. 37, § 3º, inciso I), com vistas a dar cumprimento ao princípio da eficiência e permitir ao usuário a reclamação quanto à qualidade dos serviços públicos que lhe são prestados.

E que a avaliação tanto na área de educação quanto de saúde é o instrumento hábil para aferir a eficiência, eficácia e efetividade em busca da

³³ Ver mais em <http://pnass.datasus.gov.br>.

qualidade do serviço público. Na área de saúde a avaliação ainda é um *programa* em fase de construção, enquanto na área de educação já passou a ser um Sistema.

Em razão da exigência constitucional e de outras leis especiais e com vistas à melhoria da qualidade dos serviços prestados, foi instituído, no âmbito da saúde, o Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde (PNASS), e no âmbito da Educação o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A avaliação é um instrumento imprescindível para que se dê efetividade ao princípio constitucional da eficiência, introduzido na Constituição Federal em razão da reforma administrativa (E.C. nº 19 de 1998), e que visa transformar o perfil da administração de burocrática para gerencial.

b) A avaliação econômica de projetos

A avaliação econômica de projetos é utilizada tanto pelo setor público quanto pelo setor privado, quando da elaboração de refinadas metodologias de avaliação. Os que tratam de avaliação não são necessariamente economistas, mas sim profissionais das mais variadas especializações.

Na década de 1950, o que veio a mudar radicalmente a situação da avaliação, que antes era feita sem muita análise científica, foi o surgimento dos organismos de planejamento e de financiamento do desenvolvimento.

Tais organismos públicos, na época, tinham a preocupação de realizar avaliações detalhadas antes de incentivar projetos. A experiência de Cristovam Buarque (1984) que, à época, produzia projetos para firmas que buscavam incentivos da SUDENE para se instalar no Nordeste, serviu de base para a edição de sua obra "Avaliação Econômica de Projetos", cujo texto foi originalmente publicado em Quito, Equador, em 1973, como notas de aulas para o curso Preparação e Avaliação de Projetos, promovido pelo BID para funcionários da *Corporación Nacional de Fomento* e adotado em inúmeros cursos universitários da América Latina (BURSZTYN; BUARQUE, 1998, p.32).

c) A avaliação institucional tem por objeto avaliar, de modo geral e sistemático, uma instituição, podendo se referir à avaliação de instituições que prestam serviços públicos sociais, previstos no título VIII da Constituição Federal, dentre os quais as instituições de ensino.

Refere-se, aqui, aos serviços públicos próprios, prestados pelo Estado, ou impróprios, prestados pelo particular, mas que ficam sujeitos a autorização e controle do Estado com base em seu poder de polícia.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p.104-106), destaca que esses serviços públicos impróprios são também considerados “serviços públicos, porque atendem a necessidades coletivas; mas impropriamente públicos, porque falta um dos elementos do conceito de serviço público, que é a gestão, direta ou indireta, pelo Estado”. E define serviço público social da seguinte forma:

Serviço público social é o que atende a necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convivem com a iniciativa privada, tal como ocorre com os serviços públicos de saúde, educação, previdência, cultura, meio ambiente.

Quanto se trata de avaliação institucional do sistema educacional, por exemplo, tanto as instituições públicas quanto as particulares, enquanto prestadoras de serviço público social, estão sujeitas à autorização e controle pelo Estado no que toca à qualidade dos serviços educacionais prestados ao usuário, razão pela qual ambas devem ser avaliadas tanto interna quanto externamente por determinação constitucional, para que o usuário possa exercer o seu direito de reclamação previsto no artigo 37, § 3º, inciso I da Constituição Federal.

A avaliação institucional também pode ser feita com o objetivo de avaliar outras instituições públicas, além da instituição escolar, como o Ministério Público, e a organização dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Refere-se, aqui, às Instituições públicas e não privadas e empresariais que tem como objetivo o lucro.

A avaliação institucional se diferencia da avaliação de políticas públicas e programas sociais porque é muito mais ampla, além de avaliar as políticas e programas também avalia a instituição pública como um todo, adotando técnicas próprias de avaliação.

O exemplo mais completo de avaliação institucional é o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

6.5.2 A importância histórica do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) para aferir a melhoria da qualidade do ensino superior

A avaliação, nos últimos anos, vem desempenhando um papel crescente nas mais diversas áreas e, em especial, na área da Educação.

As avaliações periódicas são realizadas nos dois níveis escolares:

- a) Educação Superior (SINAES);
- b) Educação Básica, formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio (SAEB, ENEM).

A educação tem sido a área em que a técnica de avaliação tem crescido mais significativamente no País, inclusive com a recente aprovação da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - fruto do trabalho de uma comissão instituída no MEC pelo Senador da República e então Ministro da Educação Cristovam Buarque e presidida por José Dias Sobrinho.

Através da Portaria nº. 2051, de 9 de julho de 2004, o Ministro da Educação regulamentou o SINAES.

A função fundamental das instituições de ensino é a formação e quando se fala em avaliação, conforme registra Dias Sobrinho (2003, p.188):

Para além do exame de aspectos isolados, a avaliação deve suscitar questões e reflexões filosóficas, éticas e políticas, a respeito dos fins da instituição, de como estão eles sendo realizados e de quais seriam os empreendimentos adequados para o melhor cumprimento da responsabilidade institucional e social.

Doravante, destacam-se alguns aspectos históricos importantes que precederam a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Este trabalho de pesquisa foi feito com base em dados extraídos do livro oficial intitulado “SINAES”, publicado em setembro de 2003 e elaborado por membros da Comissão Especial de Avaliação (CEA), designada pelas Portarias MEC/SESU nº. 11 de 28 de abril de 2003 e nº. 19 de 27 de maio de 2003, instalada pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque, em 29 de abril de 2003.

Com a finalidade de analisar, oferecer subsídios, fazer recomendações, propor critérios e estratégias para a reformulação dos processos e políticas de avaliação da Educação Superior e elaborar a revisão crítica dos seus instrumentos, metodologias e critérios utilizados.

A Comissão Especial de Avaliação (CEA) historia no livro, que a partir de 1980 os países industrializados e os latino-americanos, dentre eles o Brasil, empreenderam importantes reformas em seus sistemas de Educação Superior e a partir da segunda metade dos anos 1990, cresceu significativamente a produção científica ligada ao tema da Avaliação Institucional e Avaliação da Educação Superior. Um dos exemplos é a publicação da Revista Avaliação.

Os primeiros textos elaborados pela referida Comissão revelavam preocupação com o controle da qualidade das Instituições de Ensino Superior (IES) em virtude do crescimento exacerbado de instituições e de matrículas. A avaliação era concebida como a forma de as IES prestarem contas à sociedade dos investimentos efetuados pelo setor público, que precisavam ser justificados.

Os principais marcos avaliativos, no plano infraconstitucional, precedentes ao SINAES foram assim considerados: **1983**: primeira proposta de avaliação da Educação Superior no país: o Programa de Avaliação da Reforma Universitária (**Paru**); **1985**: proposta de avaliação da Educação Superior vinda da Comissão de Alto Nível: Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (**Geres**). Nesse período surgiram os primeiros relatos de experiências de avaliação, em instituições públicas, com perspectiva formativa; **1993**: Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (**Paiub**), com base no princípio da adesão voluntária das universidades. Deu legitimidade à cultura da avaliação; **1995**: a partir da Lei nº. 9.131/1995 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº. 9.394/1996, foram implantados novos mecanismos de avaliação: o Exame Nacional de Cursos (**ENC**), com ênfase em resultados; o questionário sobre condições socioeconômicas dos alunos e suas opiniões sobre as condições de ensino do curso freqüentado; a Análise das Condições de Ensino (**ACE**); a Avaliação das Condições de Oferta (**ACO**); e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários. Seus resultados têm sido divulgados pela mídia e funcionado como instrumento de classificação das IES e de estímulo à concorrência entre elas; **2001**: através do Decreto nº. 3.860, de julho de 2001 a avaliação passa a ser entendida e praticada como verificação de uma série de itens definidos pelo MEC.

No plano constitucional, a Constituição Federal de 88 trouxe importantes inovações para o País, no que toca à qualidade do ensino. Apresentou os princípios e normas referentes à educação e definiu que um deles é a “**garantia de padrão de qualidade**” (art. 206 C.F.).

Estabeleceu como dever do Estado garantias constitucionais necessárias para a efetivação da educação (art. 208 C.F.) e estabeleceu que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas duas condições: o cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, incluindo, dentre as cinco metas a serem alcançadas, **a melhoria da qualidade de ensino** (art.214 C.F.).

A nova LDB, Lei nº. 9.394/96, também trouxe importantes transformações para a estruturação da educação nacional, dando ênfase aos processos de **avaliação visando à melhoria da qualidade de ensino** e, como recurso para a regulação do setor, a acreditação de instituições e cursos. A avaliação da educação passou a assumir lugar especial dentre as políticas educacionais. A esse respeito, é importante consultar as disposições dos artigos 9º, 10, 46 e 54.

A Lei nº. 9.131/95 criou o novo Conselho Nacional de Educação. Propôs pela primeira vez como atribuição do MEC, “formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela **qualidade de ensino** e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (art. 6º da Lei nº 4.024/61), contando com a colaboração do Conselho Nacional de Educação (CNE), composto pela Câmara de Educação Básica e pela Câmara de Educação Superior (CES).

A Lei nº 10.172/01, que tem sua origem na Constituição Federal e na LDB, instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) e dispõe em seu artigo 4º, que a União “**instituirá o Sistema Nacional de Avaliação** e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação”. O PNE estabeleceu para cada nível educacional um “diagnóstico”, “diretrizes” e “objetivos e metas”, ressaltando que o setor privado deve respeitar os “**parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino**”.

O PNE definiu 23 objetivos e metas para a Educação Superior, e o primeiro deles visa “institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica”.

O Decreto nº. 3.860/01, baixado seis meses após a promulgação da Lei nº. 10.172/2001, revogou os Decretos anteriores sob nº. 2.026 e 2.306/97 e dispôs sobre a classificação das IES, avaliação e procedimentos operacionais. Especificamente sobre avaliação, dispôs o artigo 16 que “o Ministério da Educação

coordenará a avaliação de cursos, programas e instituições de ensino superior”. Atribuiu ao INEP a responsabilidade de organizar e executar a avaliação de cursos de graduação e das IES.

Quanto à **articulação com os Sistemas Estaduais** de Educação, é de se verificar que o Sistema Nacional de Avaliação, no contexto legal vigente, passa pelo “**regime de colaboração**” entre os diversos sistemas de ensino, que tanto o artigo 211 da CF como o artigo 8º da Lei 9.394/96 estabelecem como princípio para a organização da educação nacional. Portanto, a construção de um Sistema Nacional de Educação requer, um **amplo acordo entre os sistemas de ensino federal e dos Estados**, para que, efetivamente, se articule em plano nacional, regulação e avaliação da educação superior. Atualmente as funções de regulação vêm sendo desenvolvidas pelos Conselhos Estaduais de Educação, previstos nas Constituições Estaduais.

Os membros da Comissão Especial de Avaliação (CEA), já referida e instituída para propor critérios para a implantação do SINAES, destacam que a compreensão do regime de colaboração como pedra-de-toque do regime federativo, o entendimento da autonomia dos sistemas de ensino à luz do pacto federativo, o estabelecimento de estruturas efetivas e transparentes de diálogo e participação dos sistemas estaduais nas instâncias decisórias nacionais, são medidas a serem discutidas, aprofundadas e tornadas concretas, na busca de um sistema nacional de avaliação que corresponda aos anseios da sociedade.

A referida Comissão Especial de Avaliação (CEA) propôs a criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que tem como idéias centrais as de integração e participação, conceitos fundamentais para a construção de um sistema de avaliação capaz de aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições, bem como promover os valores democráticos, o respeito à diversidade, a busca da autonomia e a afirmação da identidade.

O sistema proposto pela CEA visava articular duas dimensões importantes: a) **avaliação educativa** propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação; e b) **regulação**, em suas formas de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional, etc., funções próprias do Estado.

O sistema proposto partiu dos seguintes princípios e critérios: educação enquanto direito social e dever do Estado; valores sociais historicamente determinados; regulação e controle; prática social com objetivos educativos; respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado; globalidade; legitimidade e continuidade.

Quanto à concepção, desenho e operacionalização do SINAES, a Comissão Especial de Avaliação (CEA) destacou que o SINAES fundamenta-se em princípios e objetivos vinculados aos interesses sociais da Educação Superior, sua operacionalização envolve ampla participação da comunidade educativa e dos membros da administração do País e a articulação dos instrumentos avaliativos, e deve constituir um sistema de avaliação que abranja todas as Instituições de Ensino Superior (IES) do País.

Quanto às características dos instrumentos que, articulados, constituem o SINAES - a avaliação institucional é o instrumento central, organizador da coerência do conjunto. O foco principal dos processos avaliativos são as IES e sob três aspectos, segundo a Comissão (CEA): **o objeto de análise** - o conjunto de dimensões, estruturas, relações, atividades, funções e finalidades de uma IES; dentre outros aspectos, ensino-pesquisa-extensão, administração, responsabilidade e compromissos sociais, formação, etc; **os sujeitos da avaliação** - o conjunto de professores, estudantes, funcionários e membros da comunidade externa especialmente convidados ou designados; e **os processos avaliativos** - procedimentos institucionais e que se utilizam da infra-estrutura da própria instituição.

Quanto aos objetos e objetivos, a CEA destacou que o trabalho pedagógico e científico, em seu sentido técnico e formativo, e as atividades mais diretamente vinculadas aos compromissos sociais da instituição são o foco central da avaliação, tanto na dimensão interna quanto na externa. E que para melhor conhecer essa dimensão, é necessário compreender as relações sociais e as condições de trabalho, **a eficiência administrativa** e a eficácia dos processos interpessoais que se desenvolvem nas distintas instâncias.

Não basta levantar só as deficiências; é necessário que se indiquem, também, as qualidades e pontos fortes da IES.

A CEA destacou, quanto às funções:

Autoconhecimento, para aumentar o engajamento profissional, para fundamentadas emissões de juízo de valor e articulação de ações de melhoria, tanto das pessoas envolvidas, quanto das instituições. Neste sentido, os processos de auto avaliação devem ser permanentes, isto é, constituir-se como uma cultura internalizada nas estruturas e nas ações institucionais.

A CEA também sugeriu ao MEC a criação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), com competência para coordenar e supervisionar o SINAES, assegurando, de maneira ampla, o adequado funcionamento da avaliação, destacando que é prerrogativa do poder público assegurar a qualidade do ensino superior, cabendo-lhe não somente estabelecer diretrizes e patamares, mas também acompanhar e supervisionar o processo que ocorre no sistema de Educação Superior e nas instituições, estimular a correção de rumos por meio da meta-avaliação, isto é, avaliar o processo de avaliação em curso, e tomar as providências recomendáveis.

Trata-se de uma instância nacional colegiada, órgão associado, mas autônomo do governo, que se articula com outros órgãos do poder executivo (SESu, Semtec, Inep e Capes) e o núcleo do SINAES, constituindo-se em um elemento intermediário entre as políticas de educação superior estabelecidas pelo MEC e a sociedade.

Quanto ao procedimento metodológico da avaliação institucional, a Comissão (CAE) propôs três tipos de avaliação: avaliação interna, avaliação externa e meta-avaliação.

a) **Auto avaliação das IES - avaliação interna:** de acordo com lineamentos gerais e indicadores comuns, cada instituição realizará uma auto-avaliação, que se completa a cada três anos, e que será o primeiro instrumento a ser incorporado ao conjunto de instrumentos constitutivos do processo global de regulação e avaliação.

b) **Avaliação externa organizada pelo Conaes:** uma vez realizado o processo de auto-avaliação e consolidado num relatório consistente, aprovado pelas instâncias superiores, a IES se submete a uma avaliação externa, feita por membros externos pertencentes à comunidade acadêmica e científica, designados pela Conaes, que devem ter liberdade para poder fazer suas críticas e recomendações às instituições e aos órgãos do governo, intermediados pela Conaes, objetivando a correção ou superação de problemas institucionais e

fortalecimento do sistema. As comissões externas de avaliação constituídas pela CONAES têm uma função fundamental para a regulação do sistema, na emissão de pareceres que servirão de base para as decisões sobre **autorização, reconhecimento, credenciamento, recredenciamento, transformação**, etc., bem como as informações, que depois da tramitação necessária, serão divulgados à população em geral.

c) Meta-avaliação: significa a **retroalimentação** do sistema. Os processos de avaliação interna e externa devem ser constantemente avaliados, tanto pelas IES quanto pelo MEC, cujas análises dos processos de avaliação e as recomendações daí derivadas devem fazer parte dos respectivos relatórios. Assim, cada novo **ciclo avaliativo** deve levar em conta os **acertos** e suas **recomendações** para o contínuo aperfeiçoamento dos processos de avaliação, visando sua adequação à complexidade institucional e à diversidade do sistema, com vistas à melhoria da qualidade de ensino.

De acordo com a Comissão Especial de Avaliação (CAE) no livro oficial intitulado SINAES, a avaliação não é apenas quantitativa, mas também qualitativa e deve obedecer um roteiro constituído de dez itens, denominados na Lei que instituiu o SINAES de dimensões (art. 3º da Lei nº 10.861/2004). São eles:

1. Missão (vocação, compromissos, finalidades, visão, objetivos da instituição). Elementos fundamentais do projeto institucional.
2. Corpo de professores/pesquisadores.
3. Corpo discente.
4. Corpo de servidores técnico-administrativos.
5. Currículos e programas.
6. Produção acadêmico-científica.
7. Atividades de extensão e ações de intervenção social – vinculação com a sociedade.
8. Infra-estrutura.
9. Gestão.
10. Outros.

No entendimento da Comissão, separam-se claramente as funções de avaliação e de regulação da Educação Superior.

A avaliação orienta-se para a missão institucional da Educação Superior e sendo a missão das instituições de Educação superior matéria de Estado – e não de governo -, concebe-se a avaliação como um processo que procede sem desdobramentos de natureza controladora ou de fiscalização.

A função **regulatória** do sistema educacional é de atribuição do Poder Público, que deve se dedicar à tarefa de aprimorar e corrigir os objetivos e o funcionamento das IES, de acordo com os interesses de uma Nação democrática.

O trabalho da Comissão Especial de Avaliação (CEA) felizmente foi frutífero ao ser encampado pelo Ministério da Educação, pela Presidência da República e pelo Congresso Nacional, culminando por se transformar na Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 que instituiu o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, importantíssimo marco legislativo, cujos reflexos no campo da **regulação** e do **controle jurisdicional**, visando a qualidade de ensino, será decisivo no sentido de permitir, *a posteriori*, que se exija do Poder Público a prestação de serviço público de qualidade, com base no princípio constitucional da eficiência administrativa.

A Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o SINAES com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das Instituições de Ensino Superior, tem vários aspectos positivos: visa a melhoria da qualidade da Educação Superior; a avaliação será interna e externa e permitirá a meta-avaliação e o aprimoramento permanente das técnicas de avaliação; os procedimentos de avaliação serão públicos e o resultado será divulgado para a população; a avaliação será abrangente, passando pelo perfil dos professores, dos alunos, dos servidores, pelas instalações físicas, pela organização didático-pedagógica e pela gestão institucional. O resultado levará à fixação de prazos e metas para adequação, sob pena de cassação da autorização de funcionamento.

O processo é participativo, propiciando tanto a participação de alunos, professores, técnicos-administrativos e da própria sociedade, bem como o princípio participativo na constituição do CONAES, com representantes governamentais e não governamentais. Observa, portanto, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e leva à observância do princípio do grau de eficiência, de forma a tornar público a grau de responsabilidade social da IES.

A avaliação é um instrumento fundamental e que deve estar presente em todos os momentos da gestão pública, começando pelo planejamento e elaboração das políticas públicas, passando pela formulação e implementação dos programas sociais e pelo acompanhamento da execução dos programas, através de serviços públicos que devem ser eficientes.

Acredita-se que esta mudança gradativa possa ser impulsionada pela educação através da avaliação e controle de qualidade dos serviços públicos.

O SINAES, conforme dispõe o artigo 1º, parágrafo 1º, tem por finalidade, dentre outras, a **melhoria da qualidade da educação superior** e especialmente a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das IES.

Não se trata de avaliação meramente quantitativa e sim qualitativa, que visa favorecer a aprendizagem, porque sem avaliar é difícil fornecer uma aprendizagem adequada.

A avaliação é ampla e tem por objetivo avaliar a missão, a política para o ensino, a pesquisa e a extensão, a comunicação com a sociedade, as políticas de pessoal - do corpo docente aos funcionários -, a organização e gestão da instituição, a infra-estrutura, o planejamento e avaliação, a política de atendimento aos estudantes, a sustentabilidade financeira e também, conforme prevê a Lei nº. 10.861, de 14/04/2001, em seu art. 3º, inciso III:

A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural”.

O papel mais importante das Universidades não é o ensino e nem a pesquisa e sim, a extensão universitária, através da qual se torna possível aos integrantes da Universidade transferir à sociedade o conhecimento científico que foi acumulado durante o período acadêmico. Fazer cumprir a sua verdadeira missão de Instituição e que se revela através da responsabilidade social, em contribuir para minimizar o quadro de desigualdade social.

A avaliação terá condições de identificar as condições de ensino que são oferecidas aos alunos, em especial no que toca ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

O processo de avaliação deve ser participativo, contando com o envolvimento do corpo docente, discente, administrativo e de representantes da sociedade civil. Os alunos, por sua vez, terão seu desempenho avaliado pelo ENADE.

O INEP dará conhecimento do resultado da avaliação externa às

IES, que poderão pedir revisão de conceito (que varia de 1 a 5) a ser apreciado pelo INEP. Na seqüência, o processo de avaliação é remetido ao CONAES para parecer conclusivo, o qual será divulgado publicamente para conhecimento das IES avaliadas e da sociedade em geral, sendo então encaminhado aos órgãos de regulação do Ministério da Educação. Aqui se **encerra o processo de avaliação**.

Na seqüência, inicia-se **o processo de regulação** do Estado através de seus órgãos próprios, o que demonstra a importância e o reflexo da avaliação institucional no que toca à exigência de qualidade do ensino e cumprimento da responsabilidade social das Instituições de Ensino Superior. As conseqüências que podem advir vão desde um protocolo de compromisso à cassação de autorização de funcionamento.

Os resultados da avaliação institucional, quando considerados insatisfatórios em face ao disposto no artigo 10 da 10.861/04, ensejarão a celebração de **“protocolo de compromisso”** a ser firmado entre as IES (pública ou privada) e o Ministério da Educação, que deverá conter prazos e metas para o cumprimento de ações, eis que todas as IES se sujeitam ao poder de fiscalização e autorização de funcionamento por parte do Poder Público, vez que prestam serviço público social.

O protocolo será **público**, respeitado o princípio constitucional da publicidade, e disponível a todos os interessados nos termos da Lei, cujo descumprimento pode ensejar **suspensão de processo seletivo, cassação da autorização de funcionamento ou do reconhecimento de cursos oferecidos, advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente, no caso de instituições públicas**, cujas penalidades serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação a quem compete a regulação e supervisão da Educação Superior, com observância do princípio do contraditório e da ampla defesa e com possibilidade de recurso ao Ministro de Estado da Educação.

Os resultados da avaliação consistirão referencial básico dos processos de regulação com vistas ao credenciamento, autorização e reconhecimento de cursos nas IES, o que revela a importância e a força do instrumento da avaliação como forma de contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade de ensino, evitando a proliferação das IES sem qualquer tipo de controle de qualidade e eficiência.

O Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 regulamentou o SINAES.

Pela complexidade que se vê para o desenvolvimento da avaliação, que envolve o conhecimento científico em diversas áreas técnicas, parece salutar que esse campo de pesquisa seja explorado através das Universidades, cujos professores, para além de serem capacitados, pertencem à áreas interdisciplinares, o que permite uma visão ampliada do objeto a ser avaliado, que pode ser uma Instituição ou determinadas políticas públicas, programas sociais ou serviços públicos.

Durante os anos 90 a Educação foi colocada como fator de desenvolvimento, e os governos na América Latina começaram a transformar a educação na principal política pública ao perceber que ela podia fomentar o crescimento econômico e a integração social. Esse quadro sofreu influência das colocações trazidas pelo livro “Educação e Conhecimento: Eixos da Transformação Produtiva com Equidade” (CEPAL/Unesco) e foram analisadas com profundidade por Juan Casassus (2002).

Não é possível se fazer intervenção na área jurídica e exigir do Estado a prestação de serviço público educacional de qualidade, com base no princípio da eficiência, sem que haja o diagnóstico.

Através do SINAES espera-se que os resultados da avaliação sejam significativos marcos para a melhoria da qualidade do Ensino Superior, nas instituições públicas e privadas, vez que, cada vez mais, o conhecimento e a capacidade de aprender são considerados elementos centrais para a qualidade de vida e o bem-estar dos indivíduos e suas comunidades.

A revolução das prioridades, como diz Cristovam Buarque (*apud* BURSZTYN, 1998) passa, necessariamente, pela educação como primeira prioridade e materializa-se no planejamento governamental em seis eixos: o primeiro deles, a educação (bolsa-escola e bolsa-poupança); o segundo, a saúde (saúde em casa); o terceiro, o aumento das riquezas e sua distribuição (geração de empregos e renda); o quarto, na área de segurança (polícia comunitária); o quinto, o endereço limpo e transporte acessível (moradia e transporte coletivo) e o sexto, as iniciativas estratégicas para o novo desenvolvimento.

Quais os avanços que ainda podem ser produzidos em avaliação nos demais níveis de ensino?

O caminho trilhado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior precisa urgentemente ser trilhado pela Educação Básica, através

da instituição por leis estaduais e municipais de um Sistema de Avaliação da educação básica, nos mesmos moldes da lei do SINAES – lei n^o 10.861/2004, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino.

6.5.3 A importância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB - para a melhoria da qualidade da educação básica

Foram criadas diversas instâncias de avaliação da educação durante a década de 90 abrangendo diferentes níveis de ensino. E o significado das novidades trazidas pela avaliação tem sido objeto de análise por vários autores, conforme destaca Crespo Franco (2001, p. 15):

Os argumentos que têm emergido são bastante diferenciados, incluindo a associação entre a ênfase em avaliação e a hegemonia das políticas neoliberais (GENTILI, 1996), a valorização da avaliação como elemento promotor da melhoria da qualidade da educação (CASTRO e CARNOY, 1997), o papel desempenhado pela avaliação no acompanhamento das políticas educacionais e a associação entre avaliação e promoção de políticas de equidade (CASTRO, 1999).

Numa visão geral, ao se abordar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, é necessário também fazer registro da existência do Exame Nacional de Ensino Médio, Prova e outras iniciativas regionais e internacionais de avaliação.

No que diz respeito ao SAEB, sua origem remonta à segunda metade da década de 80. Em linhas gerais, o SAEB é gerido pelo INEP e seu objetivo é gerar e organizar informações sobre a qualidade, a equidade e a eficiência da educação no Brasil. É um sistema de avaliação externa e de base amostral. O SAEB aplica provas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geográfica, com o objetivo de aferir o desempenho dos alunos.

A sistemática de avaliação da **educação básica** que vinha sendo realizada através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) sofreu alterações a partir do Plano Nacional de Educação.

Dispõe o artigo 4^o do Plano Nacional de Educação, que: “A União instituirá o **Sistema Nacional de Avaliação** e estabelecerá os mecanismos

necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação”.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, na sua concepção atual, foi instituído através da Portaria nº. 931, de 21 de março de 2005 na gestão do então Ministro da Educação Tarso Genro, atendendo ao disposto no artigo 87, § único, inciso II da Constituição Federal e o artigo 9º, inciso VI da LDB, que revogou a Portaria nº 839/99.

O SAEB é composto de dois processos de avaliação: a) Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB); b) Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (**ANRESC**).

As diretrizes dos dois processos são os seguintes:

A ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira e manterá as características do anterior sistema do Saeb. Trata-se de uma avaliação por **amostragem**, de larga escala, **externa** aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual. Utiliza procedimentos metodológicos de pesquisa de dados e produz informações sobre o **desempenho dos alunos** do Ensino Fundamental e Médio.

As informações produzidas pela ANEB fornecerão subsídios para a formulação de políticas educacionais com vistas à melhoria da qualidade da educação, e buscarão comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo, assim, a construção de séries históricas.

A ANRESC, por sua vez, tem como objetivos gerais: **avaliar a qualidade** do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; contribuir para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa, que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade na educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados; concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais; oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares; irá avaliar escolas públicas do ensino básico.

O planejamento e a operacionalização da ANEB e da ANRESC são de competência do INEP, através da Diretoria de Avaliação da Educação Básica – DAEB, que deverá definir os objetivos específicos de cada pesquisa, a abrangência,

a implementação da pesquisa em campo e a definição de estratégias para a disseminação dos resultados.

O Presidente do INEP baixou duas Portarias: a de nº. 69, de 4 de maio de 2005, publicada no D.O.U. de 05.05.05, que disciplina a sistemática para a realização da ANRESC no ano de 2005; e a de nº. 89, de 25 de maio de 2005, publicada no D.O.U. de 27 de maio de 2005, que trata da sistemática para a realização da ANEB no ano de 2005.

A ANEB, em face do que dispõe a respectiva Portaria, tem por objetivo aplicar instrumentos (provas e questionários) em uma amostra representativa de alunos de 4ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e de 3ª série do Ensino Médio das escolas das redes públicas e privadas, localizadas nas zonas rural e urbana, distribuídas nas 27 UFs; aplicar provas de Língua Portuguesa e de Matemática; produzir informações sobre o **desempenho dos alunos**; avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino brasileiros; e, manter a construção de séries históricas; período de realização 7 a 11 de novembro de 2005 em todos os Estados e no DF; **as informações produzidas serão utilizadas para subsidiar a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação**. As informações não serão divulgadas para identificar escolas, turmas, alunos, professores ou diretores.

A ANRESC, nos termos da Portaria, tem atuação mais restrita que a ANEB e limita-se a: avaliar escolas públicas localizadas na zona urbana, com pelo menos 30 alunos matriculados em cada uma das séries avaliadas; aplicar, nas turmas de 4ª a 8ª do Ensino Fundamental, testes de Língua Portuguesa com foco na capacidade de leitura; oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares; realizar a avaliação no período de 08 a 30 de novembro de 2005, em todos os Estados e Distrito Federal; elaborar resultados sob forma de média geral da escola e sob forma de percentual de estudantes por nível da escala de proficiência e habilidades do Saeb.

6.5.4 A necessidade de aperfeiçoamento do SAEB tendo como referência o SINAES com vistas à melhoria da qualidade da educação básica

O movimento internacional e nacional de luta intransigente em favor da educação para todos e de qualidade como forma de garantir maior equidade e respeito ao princípio da dignidade humana é a tônica da formulação da política educacional, com vistas à efetividade do direito humano à educação.

Não basta a garantia constitucional do direito fundamental social à educação; é necessário que o acesso e a garantia de padrão de qualidade também sejam assegurados a todos os cidadãos e em todos os níveis, a começar pela Educação Básica (Infantil, Fundamental e de nível Médio).

Como vimos, a Administração Pública precisa ser eficiente nos serviços que presta ou delega a particulares e, para tanto, imperioso se faz que os serviços educacionais sejam permanentemente avaliados da forma mais completa possível com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino.

Nos dois itens anteriores, foram traçadas as linhas mestras que embasam o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e foi possível perceber que existe uma distância abissal entre ambos.

O SAEB não é um Sistema Nacional Integrado de Avaliação e sim um sistema de avaliação limitado, em fase de desenvolvimento e composto de dois processos de avaliação – ANEB e ANRESC – que, longe de se caracterizarem como processos de avaliação institucional, se notabilizam na avaliação de desempenho do aluno.

Trata-se de um simples processo de avaliação externa e por amostragem, mas que dentre seus objetivos possui fatores positivos, tais como:

- a) avaliar a qualidade do ensino ministrado na escola, de forma que cada unidade escolar receba o resultado final;
- b) contribuir para o desenvolvimento em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;
- c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em

consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional.

O SAEB se preocupa com a construção de uma cultura de avaliação que, no Brasil, ainda é incipiente e precisa ser aprimorada e exigida no plano legal e jurisdicional, de molde a buscar a melhoria da qualidade de ensino e a redução das desigualdades sociais.

Em síntese, o que difere o SAEB negativamente quando comparado ao SINAES são os seguintes pontos: não é um Sistema Nacional de avaliação institucional, tem a ênfase voltada predominantemente à avaliação de desempenho, quando deveria se preocupar com a missão, com o projeto institucional, com o corpo de professores e servidores, com a análise dos currículos e programas, com a análise de ações de interesse social, com a infra-estrutura das instituições e com a gestão democrática. Não é direcionado a avaliar a qualidade da educação em todas as instituições, somente em algumas e por amostragem. Não trata da regulação, que tem função importante de supervisão e fiscalização visando exigir a melhoria da qualidade da educação. Não torna público o resultado da avaliação para agentes que possam interferir na forma de gestão. Não foi criado por lei e sim por ato administrativo de Ministro de Estado, o que o torna suscetível de mudanças unilaterais. Não é democrático, porque não passou pelo processo de discussão “legislativa”. Não integra os sistemas estaduais e municipais de avaliação. É restrito à avaliação externa. Não estimula a avaliação interna e a meta-avaliação. Não é participativo e sim impositivo, na medida em que muito pouco interage com os agentes envolvidos. Não se preocupa com o grau de compromisso social da instituição que está sendo avaliada e com a imagem externa perante os membros da comunidade.

Diferentemente do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES - que está ancorado no Plano Nacional de Educação – PNE - com objetivos, metas e parâmetros bem definidos por Leis Federais, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB - foi reformulado e instituído, em 2005, por simples Portaria do Ministro da Educação, que alterou a sistemática do antigo Saeb.

Ou seja, o SAEB sequer foi instituído por Lei Federal, o que lhe daria maior legitimidade, e ainda sob o receio do Administrador de buscar limites para não interferir na autonomia dos entes federados, com a agravante negativa de que na

maioria dos Estados e Municípios sequer foram aprovadas as Leis Estaduais e Municipais de Educação que devem traçar metas locais.

O SAEB foi instituído por Portaria, com base no artigo 9º, inciso VI da Lei nº. 9.394/96, que preceitua:

A União incumbir-se-á de:

VI. assegurar 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.

O SAEB poderia e deveria ter sido criado por lei federal, estadual ou municipal, para que tivesse maior eficácia e densidade política.

A Constituição Federal determina que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, inciso XXIV), razão pela qual a Lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº 9.394/96) é federal.

E que compete à União, aos Estados e aos Municípios, legislar concorrentemente sobre educação (C.F. art. 24, inciso IX), observando o que dispõem os parágrafos 2º e 3º:

A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.

Seguindo essa linha de raciocínio, cabe privativamente à União Federal estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional e com base em tais diretrizes (L.D.B.), possui competência **para instituir por lei federal um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.**

A finalidade do Sistema Nacional seria a de coordenar a política nacional de educação, articular o nível da educação básica e os sistemas estaduais e municipais, e exercer função normativa, com o objetivo de estabelecer os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação, através de **avaliações periódicas e obrigatórias** em todas as instituições da Educação Básica.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica teria como objetivo aferir se o Plano Nacional de Educação está cumprindo os seus propósitos

no que tange à elevação global do nível de escolaridade da população, à melhoria da qualidade do ensino no nível básico, à redução das desigualdades sociais e regionais e à democratização da gestão do ensino público.

O fundamento legal da proposta está na Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º da LDB e artigos 3º e 4º da Lei nº. 10.172/2001.

A competência da União para instituir por lei um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica não exclui a possibilidade de que os Estados e Municípios, a quem compete legislar de forma concorrente, instituem os seus **Sistemas Estaduais e Municipais de Avaliação da Educação Básica**, nos mesmos moldes em que foi instituído o SINAES.

A criação, por lei, dos Sistemas Nacional, Estadual e Municipal de Avaliação da Educação Básica é um processo gradativo e importante de evolução da avaliação institucional. Contudo, uma vez efetivado, permite afirmar de forma taxativa que a política educacional brasileira estaria dando um grande salto no sentido de dar efetividade ao direito humano à educação e ao garantir o acesso e o padrão de qualidade do serviço educacional exigido pelo princípio constitucional da eficiência administrativa.

O desafio consiste na mobilização da União, dos Estados e dos Municípios em torno deste ideal, de aprovação de leis federais, estaduais e municipais instituindo o Sistema Nacional, Estadual e Municipal de Avaliação da Educação Básica.

Referida avaliação institucional poderia contar com a orientação especializada das Universidades, cuja função social é fazer com que o ensino e a pesquisa possam ser revertidos, através da extensão universitária, em benefícios para a sociedade na melhoria das condições de vida.

O binômio melhoria da qualidade educacional e redução das desigualdades sociais deve ser prioridade no elenco das políticas públicas, num Estado Social que deve ser eficiente e que se diz Democrático de Direito.

O usuário do sistema educacional e as entidades ou instituições que o representam, dentre as quais o Ministério Público, quando defende os interesses sociais, têm o direito e o dever de conhecer o resultado da avaliação que demonstre se a educação está sendo apta a formar verdadeiros cidadãos e o que precisa ser melhorado para que possamos, juntos, trilhar o caminho da transformação social na pós Modernidade.

A avaliação institucional na Educação Básica pode se tornar um paradigma para a abertura de novos horizontes na avaliação de outras Instituições e poderes, para a avaliação de políticas públicas e programas sociais e também para a avaliação econômica, contribuindo para a canalização eficiente dos recursos públicos em benefício da ordem social e, sobretudo, enaltecendo a dignidade da pessoa humana.

Na atualidade, o que se vê com maior freqüência é que a Reforma do Estado, ou a Reforma do aparelho do Estado, não se dá apenas por interesses administrativos internos, e sim, também, por forte influência externa, para integrar o mercado nacional a uma ordem econômica mundial, globalizada, em seus diversos aspectos.

No que tange à política educacional, em razão do processo de globalização os Estados recebem influência direta dos organismos internacionais, seja por motivos ideológicos, seja por motivos econômicos.

Em um mundo capitalista, o Estado funciona como um mediador nas relações de classes sociais e, por tal razão, seu perfil varia conforme o grau de politização do grupo ou classe social. A moldagem do Estado varia muito, de acordo com o grau de pressão exercida pelas classes hegemônicas que querem galgar maior espaço de poder.

O que não se pode jamais esquecer é que, por maiores que sejam os interesses econômicos no mundo capitalista globalizado, o papel do Estado é permitir que as pessoas tenham melhores condições de vida e acesso às políticas públicas, e que tal meta só será alcançada, na medida em que se priorize uma educação pública e de qualidade para todos.

A reforma do Estado que está ocorrendo nos anos 90 deverá conduzir a um Estado fortalecido, com suas finanças recuperadas e sua administração obedecendo a critérios gerenciais de eficiência. Mas a reforma também deverá alcançar a garantia, pelo Estado, de que as atividades sociais, que não são monopolistas por natureza, sejam realizadas competitivamente pelo setor público não-estatal e por ele controladas ainda que com seu apoio financeiro, de maneira a conseguir a ampliação dos direitos sociais. Assim, inclusive como condição para o desdobramento de suas outras situações, a reforma visa renovar o sistema político incorporando a própria participação cidadã mediante o controle social. Um Estado assim reconstruído poderá resistir aos efeitos perturbadores da globalização e garantir uma sociedade não somente mais desenvolvida, mas também menos injusta (PEREIRA; 1999, p.17-18).

A avaliação deve ser estimulada não só no campo econômico, mas especialmente no campo social.

O IV Congresso Pan-Americano de Serviço Social, realizado em 1961, em São José de Costa Rica, representou importante impulso à pesquisa avaliativa no campo social. A avaliação produzirá reflexos na qualidade dos serviços públicos prestados.

Os profissionais que atuam na área social precisam fazer avaliações sistemáticas, e aferir o grau de eficiência dos programas sociais e serviços públicos que são prestados, permitindo que os resultados da avaliação sejam submetidos à apreciação de quem de direito, a fim de que possam tomar decisões, que permitam melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados, sob pena da necessidade de regulação e intervenção judicial.

À guisa de conclusão, a proposta que se faz para o aprimoramento da política educacional brasileira, com o objetivo de dar efetividade ao direito humano à educação, é a mobilização dos segmentos sociais no sentido da instituição, por lei, de Sistemas Nacionais, Estaduais e Municipais de Avaliação da Educação Básica, nos moldes do SINAES como valioso instrumento para garantir a equidade de acesso, o padrão de qualidade do ensino e a diminuição do quadro de desigualdade social, em busca da Justiça, da Paz Social e da dignidade da pessoa humana.

A proposta de criação, por lei, de um Sistema Nacional, Estadual e Municipal de Avaliação da Educação Básica não é apenas um desejo desta mestrandia, mas sim uma exigência universal que, como já se viu desde os primeiros capítulos deste estudo, deflui dos Tratados e Acordos Internacionais de Direitos Humanos, da vontade política dos Organismos Internacionais Governamentais e Não Governamentais que influenciam a educação e o desenvolvimento humano, dos princípios fundamentais que regem a Constituição Federal, em especial, o princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio constitucional da eficiência da administrativa, dos princípios que regem o Orçamento Público e orientam o financiamento da educação, dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais que regem a ordem social e a política educacional no Brasil (incluindo L.D.B., Plano Nacional da Educação e SINAES) e ainda dos Movimentos Educacionais, desde o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova até o Fórum Mundial da Educação.

Dentro dessa ótica é que vale a pena abrir o Sistema Constitucional e identificar de onde surgem os princípios constitucionais e as leis infraconstitucionais que legitimam a avaliação enquanto instrumento para aferir a melhoria da qualidade do serviço educacional prestado.

O Sistema Constitucional Brasileiro e a obrigatoriedade legal da Avaliação para aferir a qualidade do serviço público podem ser analisados a partir da dos seguintes marcos referenciais:

Quadro 7: Principais Tratados e Princípios Constitucionais que tornam Obrigatória a Educação para Todos sob o Imperativo da Qualidade

Fonte	Macro-Sistema	Elementos	Dispositivos
Tratados e Acordos Internacionais 1948	Direito Internacional dos Direitos Humanos	Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) – um dos documentos mais importantes do mundo e que contempla a educação como direito humano universal. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1976 entrada em vigor).	
C.F. 1988	Princípios Fundamentais	Princípio da dignidade da pessoa humana, cidadania, redução das desigualdades sociais, promover o bem comum, Estado democrático de Direito, prevalência dos direitos humanos, defesa da paz, etc.	art.1º a 4º da C.F.
C.F.	Direitos e Garantias Fundamentais	Ex. princípio da igualdade e da liberdade; direito fundamental social à educação, aplicação imediata dos direitos e garantias fundamentais;	art. 5º e 6º;
C.F.	Organização do Estado	Princípios que regem a administração pública, em especial, o princípio da eficiência administrativa ; Formas de participação do usuário através de reclamação, relativa à prestação de serviços, e “avaliação periódica, externa e interna da qualidade dos serviços” ³⁴ .	art. 37 “caput”; art. 37, § 3º;
C.F.	Organização dos Poderes	Fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual ...; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficiência e eficácia , da gestão nos órgãos e entidades públicos e particulares que recebam recursos públicos. Fiscalização pelo Ministério Público	art. 74, e incisos da C.F. art. 127 “caput” C.F.
C.F.	Orçamento	Elaboração, acompanhamento e execução do orçamento. Receita constitucional vinculados à educação. Financiamento da educação.	arts. 165 a 169
C.F.	Ordem econômica e financeira	Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, de forma direta ou indireta, a prestação de serviços públicos. A lei disporá sobre a obrigação de manter serviço adequado .	art. 175 “caput” e parágrafo único inciso IV da C.F.
C.F.	Ordem social	A educação é dever do Estado e da família; o ensino será ministrado com base no princípio da “garantia de padrão de qualidade” ; O ensino ofertado pela iniciativa privada está sujeito à autorização e “avaliação de qualidade pelo poder público” ; Cabe à União organizar o sistema federal de ensino e garantir “padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” ; a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual visando, inclusive, a “melhoria da qualidade do ensino” .	art. 205, 206, inciso VII, 209, inciso II, 211, parágrafo 1º, 214, inciso III da Constituição Federal.

Fonte: Tratados e Constituição Federal. Elaborada por Maria Tereza Uille Gomes

Quadro 8: Principais Normas Infraconstitucionais que tornam Obrigatória a Educação para Todos sob o Imperativo da Qualidade

³⁴ A lei cria um novo direito ao usuário – o direito de reclamação e que pode ser imediatamente aplicado, em razão dos princípios constitucionais. O ideal, contudo, para facilitar o direito de reclamação dos usuários seria a aprovação do Projeto de Lei nº 674/99, que regulamenta a participação e a defesa do usuário do serviço público, bem como, a aprovação de leis estaduais e municipais que disciplinem a matéria. No âmbito federal o exercício específico do direito de reclamação encontra suporte na edição da Lei nº 9.784, de 29.01.1999. A participação popular na administração pública através do direito de reclamação é uma forma de democratização da administração e de efetivação dos direitos humanos, em especial, do direito humano à educação. Os autores Adriana da Costa Ricardo Schier e Egon Bockman Moreira aprofundaram o estudo destes temas.

Fonte	Macro-Sistema	Elementos	Dispositivos
Lei 9131 de 24.11.95	Ordem Social	Cabe ao Ministério da Educação zelar pela “qualidade do ensino”	Art. 6º
LDB Lei nº 9.394/96	Ordem Social - Educação	garantia de padrão mínimo de qualidade; Incumbe a União assegurar 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 de ensino; . Cada município e, supletivamente, o Estado e a União “deverão” integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.	art. 3º, inciso IX; art. 4º, inciso IX; 7º, inciso II; 9º, incisos VI, VII, VIII, IX, § 3º; art. 10, inciso IV; art. 11 inciso IV; art.43; art. 46, “caput” e § 1º; art. 47, § 1º e 2º; art. 87, § 3º, inciso IV da LDO.
FUNDEF Lei nº 9.424 de 24.12.96	Ordem Social – Educação	melhoria da qualidade do ensino; . avaliações periódicas de resultados; estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino;	arts. 9º, inciso III; art. 12; art. 14 da Lei 9424.
P.N.E. Lei nº 10.172/2001 – Plano Nacional de Educação.	Ordem Social/ Educação	A partir da vigência da Lei, os Estados, o DF e os Municípios deverá, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes; . a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação; são objetivos do plano: 1. elevação global do nível de escolaridade da população; 2. melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; 3. redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência, com sucesso, na educação pública; 4. democratização da gestão.	art. 2º a 4º da Lei nº 10.172, de 09.01.2001 e Anexos.
LRF Lei de Responsabilidade Fiscal – L.C. nº 101/2000	Tributação e Orçamento/ Finanças Públicas	A LDO disporá sobre normas relativas ao controle de custos e à “ avaliação de resultados ” dos programas financiados com recursos dos orçamentos; a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a “ avaliação ” e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”.	Art. 4º, letra “e” e artigo 50, § 3º da LRF.
FUNDEB E.C. nº 53, de 19.12.2006	Ordem Social – Educação	Até 10% da complementação da União prevista no inciso V do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade do ensino, na forma da lei	Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela EC 53.
SINAES Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; Decreto nº 5.773, 09.05.2004	Ordem Social/ Educação	. criou o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, em caráter obrigatório, em todas as instituições de ensino superior. Dentre suas finalidades está a “ melhoria da qualidade da educação superior ”.	.Lei nº 10.861/04 e Portaria MEC nº 2.051, de 09 de julho de 2004
SAEB Portaria nº 931, de 21 de março de 2005	Ordem Social/ Educação	. Instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB , por amostragem e, composto por dois processos de avaliação: ANEB = avaliação nacional do rendimento escolar (que tem por “objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira”) e a ANRESC = avaliação nacional do rendimento escolar.	Portaria nº 931, de 21 de março de 2005; Portarias do INEP nº 69, de 4 de maio de 2005 e nº 89 de 25 de maio de 2005.

Fonte: Adaptado da Legislação infraconstitucional. Elaborada por Maria Tereza Uille Gomes

A experiência da avaliação das Instituições de Ensino Superior representa um gigantesco passo na legislação brasileira, regulamentando o dispositivo constitucional que prevê o direito de reclamação do usuário quanto à prestação de serviço público e a exigência de avaliação interna e externa dos serviços com indicadores bem definidos.

Também deve ser um marco referencial decisivo para que sejam aprovadas leis federais, estaduais e municipais, adaptando o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – SINAES e criando os Sistemas Nacional, Estaduais e Municipais de Avaliação da Educação Básica.

A avaliação do Ensino Fundamental teve seu primeiro ciclo realizado em 1990 (SOUZA, 1999, p. 196). Outros foram realizados a partir de 1993. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica teve um desenvolvimento metodológico extremamente rápido, mas ainda merece ser aprimorado.

João Batista Araújo e Oliveira (*apud* SOUZA, 1999, p.186-187), ao abordar o dilema do modelo brasileiro de educação e questionar acerca do modelo que o País precisa para enfrentar o século XXI, sugere três conjuntos de iniciativas:

- a) cabe a todos nós, desde os pais dos alunos até o Presidente da República, contribuir para resgatar a educação (e a família) como instituições sociais primordiais e constituintes da sociedade, do Estado e do governo;
- b) estimular atividades de fortalecimento da escola – trazer os cidadãos para perto dos problemas e soluções;
- c) a formulação de um modelo educacional que promova a cidadania, que possivelmente depende de choques externos, pois quando o governo libera os tentáculos de sua regulamentação, as mudanças ocorrem mais depressa e a sociedade civil começa a aparecer devagarinho.

Ao instituir a avaliação institucional nas IES, o Estado passou a regular de forma direta a qualidade do Ensino Superior. Um dos fatores que pode ter influenciado a rapidez com que se deu a aprovação da Lei é a existência inegável de interesses de organismos internacionais, dentre eles o Banco Mundial.

Na avaliação institucional das Instituições de Ensino Superior, tanto a visão baseada em princípios fundamentais da cidadania quanto à visão economicista podem levar a transformações da realidade social e enfrentamento de desafios. Como assinala Dias Sobrinho (2003, p. 188):

Princípios que teórica e geralmente são aceitos como valores fundamentais da educação – e da sociedade – tais como liberdade, democracia,

cooperação, solidariedade, desenvolvimento social com justiça, têm cedido lugar a medidas e práticas economicistas de prestação de contas, controle da eficiência, eficácia e produtividade.

Articular os dois pólos de princípios em uma relação que assegure a primazia aos valores primordiais constitui o grande desafio dos tempos presentes.

Pedro Demo (2002), ao abordar os mitos da avaliação, ressalta que a LDB consagra o princípio da avaliação em todos os níveis e que o Ministério da Educação, por atrelamento ao Banco Mundial, está visivelmente animado frente ao mandato da avaliação, e que, apesar de podermos sempre discutir sua propriedade, além de sua intempestividade e autoritarismo, podem conter mensagem correta, no sentido de que a qualidade da educação depende muito da avaliação.

Registra ainda Pedro Demo que muitos professores e pedagogos gostariam de exorcizar a avaliação, mas que algo tão reprimido deve ser mais importante do que se imagina.

O processo de discussão, formulação e implementação das políticas públicas, programas e projetos sociais envolve uma série de agentes, que representam a sociedade civil, o poder constituído, as associações, instituições, organismos e outros.

Dentre eles, pode-se destacar os legítimos destinatários dos serviços, ou seja, a sociedade civil, cujos anseios se revelam, muitas vezes, através dos próprios movimentos sociais; os agentes do Poder Legislativo, responsáveis pela elaboração das leis que instituem as políticas, os programas e os serviços; dos agentes do Poder Executivo, a quem caberá a administração e execução; dos agentes do Poder Judiciário, a quem caberá garantir a instituição das políticas, a criação dos programas e a eficiência dos serviços; dos agentes do Ministério Público, que tem atribuição legal para fiscalizar a lei e provocar os Poderes constituídos, em nome da sociedade, para que exerçam suas competências com eficiência; dos agentes do Tribunal de Contas, a quem compete a fiscalização e controle da eficiência dos gastos públicos; dos Conselhos que participam da formulação das políticas públicas; das Universidades que tem por missão transformar a pesquisa científica em benefícios para a sociedade; e, por fim, dos Organismos Internacionais que defendem a paz social.

Os agentes que têm interesse ou obrigação legal de participar do processo de elaboração e execução das políticas públicas acima referidas, incluídos,

obviamente, os dirigentes superiores responsáveis pela definição da política e das prioridades, os administradores que deverão alocar os recursos necessários, os técnicos que deverão executar o programa e, em especial, os usuários dos serviços públicos, devem ser, solidariamente, os principais interessados em ver cumprida a exigência constitucional que determina a avaliação dos serviços públicos. Pois somente desta forma é que poderemos estar contribuindo para mudar a realidade social, exigindo o cumprimento do princípio constitucional da eficiência administrativa.

Neste estudo, a referência à expressão “avaliação”, doravante, estará relacionada à avaliação científica ou sistemática, eis que, na área jurídica, não basta avaliação informal dos fatos, se exige também a avaliação formal, feita com base em provas testemunhais, documentais ou periciais, produzidas de forma a demonstrar a veracidade dos fatos alegados e convencer o julgador. No campo processual penal, se o juiz entender que não existe prova suficiente para a condenação deve absolver o réu³⁵, pois prevalece o princípio “*in dubio pro reo*”. De igual forma, no processo civil, se o juiz entender que o autor não conseguiu demonstrar os fatos alegados, rejeita o pedido do autor³⁶.

Ao se tratar de avaliação institucional, avaliação de políticas públicas ou avaliação de programas sociais e de serviços públicos é extremamente importante que a avaliação não seja feita apenas com conhecimento empírico e, sim, de forma sistemática, com emprego de métodos científicos que envolvam o conhecimento da técnica necessária, conforme bem destacam os autores Aguilar & Egg (1994).

Como já foi dito, a avaliação vem desenvolvendo um papel crescente nas mais diversas áreas da Educação, e em todos os níveis, do Ensino Básico ao Ensino Superior, desde a simples avaliação de desempenho do aluno até atingir a complexa avaliação institucional com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, que tornou obrigatória a avaliação em todas as instituições de Ensino Superior do País.

Imprescindível, portanto, nesta quadra de desenvolvimento da política educacional no Brasil, a implantação de um Sistema Nacional, Estadual e Municipal de Avaliação da Educação Básica, de caráter institucional, a ser instituído

³⁵ Art.386, inciso VI, do Código de Processo Penal.

³⁶ Art.269, inciso I, do Código de Processo Civil.

por lei, de caráter obrigatório (e não apenas por amostragem) em todas as instituições da educação básica, nos moldes da avaliação institucional do SINAES.

O objetivo é o de aprimorar a universalidade do acesso, a melhoria da qualidade do ensino, a redução da desigualdade social e a efetividade do direito humano à educação, e acompanhar a consolidação das metas extraídas dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação, da L.D.B., da Constituição Federal, e dos Grandes Movimentos Educacionais que lutam pela Educação de Qualidade para Todos.

O ideal a ser consolidado contribuirá significativamente com os Movimentos Sociais que clamam pela igualdade (combate à desigualdade social, pobreza e exclusão social), pela paz (não violência), pela democracia participativa (orçamento participativo - não à autocracia) e pelo respeito ao princípio da dignidade humana de molde a permitir aos cidadãos uma existência digna e o respeito aos direitos humanos universais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: subsídios para uma proposta de efetividade do direito humano à educação e caminhos para a sua implementação

Diante do que foi explanado, a proposta deste trabalho converge para a necessidade de dar efetividade ao direito humano à educação através da aplicação dos Tratados Internacionais, dos princípios constitucionais, dos marcos legais e das políticas públicas que exigem a educação de qualidade para todos.

A educação para todos é uma meta que, gradativamente, vem sendo atingida; porém, o cerne principal e mais difícil é atingir a meta de garantir a qualidade do ensino, ou seja, a prestação de um serviço educacional eficiente.

A fim de garantir o selo de qualidade do ensino público e privado, no País, a proposta que se faz é a de:

Instituir Sistema Nacional, Estadual e Municipal de Avaliação Institucional da Educação Básica que contemple todas as instituições da Educação Básica do Brasil, públicas e privadas, através de leis, para aprimorar o SAEB³⁷ tendo como referência a lei que instituiu o SINAES³⁸, com a finalidade de avaliar a qualidade do ensino e a acessibilidade, e, garantir a efetividade do direito humano universal à educação.

O asseguramento de um processo nacional sistemático e obrigatório de avaliação de todas as instituições da educação será um grande avanço em busca da qualidade de ensino para todos.

O movimento para começar a trilhar este caminho até chegar à aprovação e aplicação de leis próprias - no âmbito federal, estadual e municipal - que tornem obrigatória a avaliação institucional da educação básica é que permitirá dar efetividade progressiva e plena ao direito humano à educação universal e de qualidade. E como consequência, garantir o pleno exercício do princípio da dignidade da pessoa humana que norteia o Sistema Mundial de Direitos Humanos, e reivindicar o cumprimento do princípio da eficiência administrativa, tendo por finalidade viabilizar a prestação do serviço educacional básico de qualidade e para todos.

³⁷ SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica (Portaria nº 931, de 21.03.2005 do Ministro de Estado da Educação. O SAEB contribui para uma cultura avaliativa, mas não é um sistema de avaliação institucional, obrigatório em todas as instituições. Não foi instituído por lei e sim por Portaria Ministerial

³⁸ SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Lei nº 10.861, de 14.04.2004.

A implantação do Sistema de Avaliação Institucional da Educação Básica, portanto, depende da mobilização social no sentido da discussão e aprovação de leis nas três esferas.

Nesse interregno, enquanto não são aprovadas as leis não existe nenhum impedimento; pelo contrário, tudo recomenda que, desde logo, sejam discutidas as dimensões da Avaliação Institucional, visando definir o campo de avaliação investigativa.

Com a intenção de contribuir com tais dimensões, foi desenvolvido neste estudo, a título de subsídio, uma série de balizamentos fundamentados em dados coletados a partir de questionário (conforme que segue abaixo), a fim de aquilatar as condições de acesso e permanência na escola e as circunstâncias que envolvem a qualidade do ensino (tendo-se, porém, o cuidado de não adentrar na avaliação de desempenho do aluno).

As dimensões foram elaboradas a partir de Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos, da Constituição Federal, da LDB, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da lei que instituiu o SINAES, o FUNDEF e do Plano Nacional de Educação. O objetivo é avaliar se as diretrizes, metas e objetivos do Plano Nacional de Educação e da Política Educacional Brasileira estão sendo atendidos de forma a garantir o acesso e a qualidade do ensino.

QUESTIONÁRIO – DIMENSÕES DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

I. PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DO ACESSO

- Foi realizado pelo Estado e/ou pelo Município, com a assistência da União, trabalho de recenseamento junto à população para identificar e qualificar a população em idade escolar para o ensino fundamental e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso³⁹?

- A instituição tomou conhecimento do resultado do recenseamento, e do número de crianças, adolescentes e jovens/adultos excluídos do sistema escolar no bairro em que a instituição está situada?

³⁹ LDB, art. 5º, § 1º. inc.I ;

- Com base nos dados de tal recenseamento a instituição tem condições de identificar e localizar no bairro as pessoas que estão excluídas da rede fundamental de ensino?

- A instituição já desenvolveu algum trabalho de pesquisa no bairro, para visitar essas pessoas e, em se tratando de crianças e adolescentes em idade escolar, compelir os pais ou responsáveis a matriculá-los na rede regular de ensino?⁴⁰

- A instituição desenvolve algum programa de incentivo para o convite à alfabetização de adultos?

- Existe igualdade de condições para o acesso à escola⁴¹?

- A instituição presta atendimento em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade?⁴²

- A instituição pública tem conseguido garantir a oferta gratuita para todos no Ensino Fundamental, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria⁴³?

- A instituição pública tem conseguido garantir a progressiva universalização do ensino médio gratuito?⁴⁴

- Qual é o critério adotado pela escola para a seleção de alunos, quando a demanda de vagas é superior à oferta?

- Quantos alunos, anualmente e por série, figuram em lista de espera aguardando vagas na instituição (desde creche e pré-escola até o ensino médio)?⁴⁵

- A escola possui cadastro contendo a identificação completa dos pais e dos pretensos alunos que não conseguiram a matrícula por falta de vaga⁴⁶?

- Os dados do referido cadastrado são repassados formalmente ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público, a fim de que possam exigir do Poder Público (Estado ou Município) as providências necessárias visando a garantia e ampliação do número de vagas⁴⁷?

⁴⁰ CF, art. 1º, 3º, III; 6º; 205; LDB, art. 6º; ECA, art. 55; C. Penal art. 246;

⁴¹ CF, art. 205;

⁴² CF, art. 208, inciso IV;

⁴³ CF, art. 208, inc. I;

⁴⁴ CF, art. 208, inciso II;

⁴⁵ CF, art. 208;

⁴⁶ ECA, art. 55;

⁴⁷ CF, art. 208, § 1º e 2º; LDB, art. 5º; ECA, art. 54, § 1º e 2º;

II. PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE CONDIÇÕES PARA A PERMANÊNCIA NA ESCOLA (VISA O CONTROLE DE EVASÃO ESCOLAR E DA REPETÊNCIA)

- A instituição possui e põe em prática um programa de recenseamento dos educandos no Ensino Fundamental para fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola?⁴⁸

- A instituição informa os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos?⁴⁹

- Quando o aluno falta às aulas, exemplificativamente, por uma semana, de forma injustificada, quais são os recursos que a escola se utiliza para detectar as faltas e prevenir a evasão escolar?

- A instituição dispõe de estrutura suficiente para fazer o controle das reiteradas faltas injustificadas e chamar os pais dos alunos?⁵⁰

- A instituição tem controle quantitativo do número de alunos que se evadiram da escola em razão da repetência?⁵¹

- O Diretor do estabelecimento de Ensino Fundamental comunica formal e obrigatoriamente ao Conselho Tutelar os casos de evasão escolar, quando esgotados todos os recursos escolares?⁵²

- Quantos são os casos de repetência na instituição, série por série, nos últimos três anos?

- A instituição desenvolve programa destinado à recuperação especial de alunos com menor rendimento?⁵³

- Como é desenvolvida a aceleração de estudos para alunos com atraso escolar?⁵⁴

- O Diretor do estabelecimento de Ensino Fundamental comunica formal e obrigatoriamente ao Conselho Tutelar os casos de elevados níveis de repetência?⁵⁵

- O Diretor do estabelecimento de Ensino Fundamental comunica formal e obrigatoriamente ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos envolvendo

⁴⁸ CF, art. 208, § 3º;

⁴⁹ LDB, art. 12 inciso VI; ECA, art. 54, § 3º;

⁵⁰ ECA, art. 56, inciso II;

⁵¹ CF, art. 208, § 3º; ECA, art. 54, § 3º;

⁵² CF, art. 206; ECA, art. 56, inciso II;

⁵³ CF, art. 13, inc.IV;

⁵⁴ LDB, art. 24, inc. "b";

⁵⁵ CF 206, inciso I; ECA, art. 56, inciso III;

seus alunos?⁵⁶

- Quais são as medidas disciplinares aplicáveis aos alunos por força do Regimento Interno da Escola?

- O regimento interno da escola permite a aplicação da sanção disciplinar de transferência compulsória do aluno para outra escola ou a sua expulsão?

- Preencha um quadro, contendo por série e turma, nos últimos três anos, os seguintes elementos: nº. de alunos matriculados; nº. de alunos transferidos para outras instituições; nº. de alunos transferidos de outras instituições; nº. de alunos que demandaram recursos da instituição escolar para prevenir a evasão escolar; nº. de alunos evadidos; nº. de alunos que reprovaram; nº. de casos de maus-tratos, abandono escolar e elevados níveis de repetência, que a instituição comunicou formalmente ao Conselho Tutelar; nº. de alunos aprovados que concluíram a série; relação entre o número de alunos matriculados e o nº. de alunos que concluíram com êxito a série (o número de anos de permanência na escola é um indicador importante de melhor qualidade na educação). O objetivo é o de analisar o resultado educacional no que tange à taxa de matrícula, taxa de sobrevivência até a 5ª série, taxa de conclusão da educação por série, taxa de repetência e taxa de evasão, pois existe uma relação direta entre os resultados educacionais e os gastos educacionais: turmas menores, melhores salários para os professores e maior número de anos de escolaridade refletem positivamente nos resultados educacionais.

III PERFIL DA INSTITUIÇÃO E GARANTIA DE PADRÃO DE QUALIDADE⁵⁷ E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO⁵⁸

- Qual é a missão e o plano de desenvolvimento institucional⁵⁹?
- Qual é a política para o ensino e a respectiva forma de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades?⁶⁰
- Qual é o perfil da instituição, pública ou privada (particular,

⁵⁶ ECA, art. 56, inciso I;

⁵⁷ CF, art.206, inc.VII; LDB, art. 2º, inc. IX;

⁵⁸ CF, art. 206, inc. VI; LDB, art. 3º, inc. VIII;

⁵⁹ SINAES, Lei 10.861/2004, art. 3º, inciso I;

⁶⁰ SINAES, Lei 10.861/2004, art. 3º, inciso II;

comunitária ou confessional)?

- O Estado e o Município elaboraram e aprovaram a lei instituindo o Plano Estadual e Municipal de Educação, com duração plurianual, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional de Educação visando, dentre outros objetivos, a melhoria da qualidade de ensino?⁶¹

- O estabelecimento de ensino elabora sua proposta pedagógica?⁶²

- Os profissionais da educação participam da elaboração do processo pedagógico na escola?⁶³

- As comunidades escolar e local participam em conselhos escolares ou equivalentes?⁶⁴

- O funcionamento e a representatividade dos colegiados e a participação dos segmentos da comunidade nos processos decisórios têm sido efetivos?⁶⁵

- O sistema de planejamento e avaliação, especialmente dos processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional, tem apresentado resultados favoráveis?⁶⁶

- Os pais têm ciência do processo pedagógico e participam da definição das propostas educacionais?⁶⁷

- A instituição informa os pais e responsáveis sobre a execução de sua proposta pedagógica?⁶⁸

- O estabelecimento vela pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente?⁶⁹

- O estabelecimento informa os pais e responsáveis sobre a execução de sua proposta pedagógica?⁷⁰

- A comunidade escolar e local participa em conselhos escolares ou equivalentes?⁷¹

- A escola possui Conselho de Classe com representação da

⁶¹ CF – art. 214 e incisos; LDB – art.10, inc. III;

⁶² LDB – art. 12, inc. I;

⁶³ LDB – art. 14, inc. I;

⁶⁴ LDB – art. 15, inc. II;

⁶⁵ SINAES, Lei 10.861/04, art. 3º, inciso VI;

⁶⁶ SINAES, Lei 10.861/04, art. 3º, inciso VIII;

⁶⁷ ECA, art. 53, § único;

⁶⁸ LDB, art. 12, inc. VII;

⁶⁹ LDB, art. 12, inc. IV;

⁷⁰ LDB – art. 12, inciso VII;

⁷¹ LDB, art. 14, inc.II;

comunidade escolar em regular funcionamento?

- A escola assegura o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas?

- Existe plano para melhorar o ambiente escolar com base nos princípios da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, a arte e o saber?

- A instituição garante a oferta de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem?⁷²

- A instituição fixa os currículos e seus conteúdos mínimos para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e Médio de modo a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela União, em colaboração com os Estados e Municípios?⁷³

- O rendimento escolar dos alunos no Ensino Fundamental e Médio é submetido a processo nacional obrigatório de avaliação⁷⁴, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino?

- Qual é o sistema de avaliação adotado pela instituição e qual a periodicidade com que esta é realizada?⁷⁵

- O referido sistema é de caráter obrigatório ou facultativo?

- A instituição está integrada ao Sistema Nacional de Avaliação do rendimento escolar?⁷⁶

- Quais os anos em que os alunos da instituição tiveram o rendimento escolar avaliado pelo Sistema Nacional de Avaliação do rendimento escolar?

- Qual o resultado obtido?

- O rendimento escolar dos alunos – proficiência – já foi objeto de análise com base em índices internacionais (ex: Pisa – teste que mede a capacidade de leitura e o aprendizado de matemática e ciências, entre jovens de 15 anos, em

⁷² CF, art.206, inc. VII; art. 214, inc. III; LDB, art. 3º, inc. IX e art. 4º, inc. IX;

⁷³ CF, art. 210 “caput”;

⁷⁴ CF, art. 9º, inc.VI;

⁷⁵ Pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, 55% dos alunos da 4ª série são praticamente analfabetos. O Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional indica que 74% dos brasileiros adultos estão nessa condição.

⁷⁶ LDB, art. 87, § 3º, inc. IV;

cerca de 40 Países)⁷⁷ .

- O currículo do Ensino Fundamental e Médio adotado pela instituição, elaborado com base nacional comum, foi complementado por uma parte diversificada, de acordo com as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela?⁷⁸

- O currículo adotado pela instituição observa os ditames do artigo 26 da LDB e as diretrizes de conteúdo previstas nos artigos 27 e 28 da LDB?

- A instituição adota a prática do coletivo pedagógico, em que um grupo de professores de disciplinas reúnem-se com frequência para promover aprendizagem mútua e desenvolvimento conjunto de currículo, métodos e materiais – alinhamento curricular?

- Qual é a jornada escolar mínima desenvolvida pela instituição – tempo de aprendizagem?⁷⁹

- O Ensino Fundamental está sendo ministrado, na instituição, progressivamente em tempo integral?⁸⁰

- A instituição desenvolve programas de incentivo à leitura em caráter permanente, haja vista que a leitura deve ser considerada uma área prioritária para melhorar a qualidade da educação básica?

- O tempo de ensino tem uma correlação crucial com o desempenho: a marca amplamente aceita de 850-1000 horas de ensino por ano para todos os alunos não é alcançada em muitos países. Testes revelam que o tempo passado em aulas de matemática, ciência e idioma afeta fortemente o desempenho nessas disciplinas. A instituição está desenvolvendo projeto para aumentar o tempo de aprendizagem e para implantar o Ensino Fundamental em tempo integral?

- O Ensino Médio ministrado pela instituição atende às finalidades previstas no artigo 35 da LDB e as diretrizes curriculares fixadas no artigo 36 da LDB?

- A instituição oferece programa de ensino à distância?⁸¹

- Como funciona?

- O Município e, supletivamente, o Estado e a União realizam

⁷⁷ O Brasil em 2000 obteve o último lugar, bem atrás do México.

⁷⁸ LDB, art. 26;

⁷⁹ LDB, art. 34;

⁸⁰ LDB, art. 34, § 2º; art. 87, § 5º;

⁸¹ LDB, art. 80;

programas de capacitação para todos os professores em exercício na instituição, utilizando-se para isso, dos recursos da educação à distância?⁸²

- A instituição observa as normas para realização dos estágios dos alunos regularmente matriculados no Ensino Médio?⁸³

a) Princípio da valorização dos profissionais da educação escolar:

- Como se desenvolve a política de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho?⁸⁴

- Existe plano de carreira para os profissionais da educação escolar?⁸⁵

- O plano de carreira dos profissionais da educação escolar atende às diretrizes nacionais?

- Como pode ser aprimorado?

- O ingresso dos profissionais do ensino se dá exclusivamente por concurso público de provas e títulos?⁸⁶

- O piso salarial profissional assegura aos profissionais o atendimento às necessidades básicas, de maneira proporcional à extensão e à complexidade do trabalho, com vistas a garantir o princípio da dignidade da pessoa humana?⁸⁷

- Qual tem sido, anualmente, o percentual de reajuste de salários dos profissionais da educação escolar levando-se em consideração os últimos três anos?⁸⁸

- Tem sido assegurada a revisão geral anual da remuneração dos profissionais da educação escolar?⁸⁹

- Os professores são habilitados para o exercício do Magistério na área em que atuam, de acordo com as exigências da LDB⁹⁰?

⁸² LDB, art. 87, § 3º, inc. III;

⁸³ LDB, art. 82;

⁸⁴ SINAES, Lei 10.861/04, art. 3º, inciso V;

⁸⁵ CF, art. 206, inciso V;

⁸⁶ CF, art. 206, inciso V;

⁸⁷ CF, art. 1º, inc. III; art. 7º, incisos IV, V e segs.; art. 39 e incisos; Lei Complementar 103/2000 – art. 22, § único;

⁸⁸ CF, art. 37, inciso X;

⁸⁹ CF, art. 37, inciso X;

⁹⁰ LDB, arts. 61/67;

- O Estado mantém escola oficial de governo para a formação continuada e o aperfeiçoamento destinado aos profissionais da educação escolar?⁹¹
 - O Estado mantém convênios ou contratos entre os entes federados com o objetivo de manter escolas de governo destinadas à formação e o aperfeiçoamento dos profissionais da educação escolar?⁹²
 - Quantos são e como funcionam, anualmente, os cursos de formação continuada, aperfeiçoamento e atualização?
 - Quais são os cursos que são ministrados pelo Poder Público aos docentes e gestores escolares e qual a sua periodicidade?⁹³
 - Qual é a titulação dos profissionais da educação escolar que exercem o magistério na escola, de acordo com a organização prevista no artigo 23 e 62 da LDB?⁹⁴
 - A instituição assegura, com base no Estatuto e no Plano de carreira, o aperfeiçoamento profissional continuado do profissional da educação, inclusive com licenciamento periódico remunerado para tal fim?⁹⁵
 - A progressão funcional do profissional da educação tem sido baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho?⁹⁶
 - O período reservado a estudos, planejamento e avaliação está incluído na carga horária do profissional da educação escolar?⁹⁷
 - A instituição oferece condições adequadas de trabalho aos profissionais da educação?
 - O material didático-escolar utilizado ou indicado pela instituição é o que mais se aproxima da almejada qualidade de ensino?
 - O material didático-escolar pode ser melhorado? Como?
- b) Responsabilidade dos docentes:**
- Os docentes participam da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino?⁹⁸

⁹¹ CF, art. 39, § 3º;

⁹² CF, art. 39, § 3º;

⁹³ LDB, art. 64;

⁹⁴ LDB, art. 23;

⁹⁵ LDB, art. 67, inc. II;

⁹⁶ LDB, art. 67, inc. IV;

⁹⁷ LDB, art. 67, inc. V;

⁹⁸ LDB, art. 13, inciso I e 14;

- Os docentes elaboram e cumprem o plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino?⁹⁹
- Os docentes zelam pela aprendizagem dos alunos?¹⁰⁰
- Os docentes, além de ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, participam integralmente na instituição dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional?¹⁰¹
- Os docentes colaboram com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade?¹⁰²
- Como se dá a comunicação com a sociedade?¹⁰³

c) Avaliação dos alunos pelo professor:

- Qual é o critério mais adotado na instituição, pelos professores, para a avaliação do aluno?
- Os alunos estão tendo a possibilidade de discutir e contestar os critérios avaliativos¹⁰⁴?
- O regimento escolar da instituição prevê a possibilidade do aluno recorrer dos critérios avaliativos às instâncias escolares superiores?¹⁰⁵
- Como estão sendo desenvolvidos os programas de recuperação para alunos com dificuldades de aprendizagem?
- Na verificação do rendimento escolar os docentes levam em consideração a avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais?¹⁰⁶

d) Avaliação dos profissionais do ensino pelos alunos:

- A instituição adota e disponibiliza questionários para que os alunos possam avaliar as características do professor no que tange ao domínio da disciplina ministrada, inteligência verbal, repertório de ensino e orientação para realização, visando aferir a qualidade dos profissionais do ensino?

⁹⁹ LDB, art. 13, inciso II;

¹⁰⁰ LDB, art. 13, inciso III;

¹⁰¹ LDB, art. 13, inciso V;

¹⁰² LDB, art. 13, inciso VI;

¹⁰³ SINAES, Lei nº10.861/04, art. 3º, inciso IV;

¹⁰⁴ ECA, art. 53, inc. I;

¹⁰⁵ ECA, art. 53, inc. III;

¹⁰⁶ LDB, art. 24, b;

- Em caso de resposta afirmativa, qual a periodicidade de aplicação do questionário e qual o conteúdo pesquisado?
- O resultado do questionário é levado ao conhecimento dos profissionais avaliados e dos órgãos colegiados da instituição?

e) Identificação de Programas Específicos e Forma de Funcionamento nas Instituições:

- A instituição desenvolve programa eficaz destinado ao atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino?¹⁰⁷
 - A instituição desenvolve oferta de ensino regular noturno adequado às condições do educando?¹⁰⁸
 - A instituição, no Ensino Fundamental, desenvolve programa suplementar de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde?¹⁰⁹
 - A qualidade e a disponibilidade de materiais de aprendizagem afetam de maneira consistente tudo o que os professores conseguem realizar. A instituição reúne os professores para discutir a qualidade dos livros didáticos e apresentar sugestões?
 - Existem falhas na preparação, escolha e distribuição de livros didáticos?
 - O que pode ser feito para melhorar?
 - A instituição oferece programa de ensino religioso com matrícula facultativa e como disciplina dos horários normais nas escolas públicas de Ensino Fundamental?¹¹⁰
 - A instituição identifica os casos de subnutrição dos alunos e insere-os em programa suplementar de alimentação e assistência à saúde?¹¹¹
 - A instituição é dotada de programa destinado a prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento?¹¹²
 - A instituição está organizada em séries anuais, períodos

¹⁰⁷ CF, art. 208, inc.III; LDB, art. 58 e segs;

¹⁰⁸ CF, art. 208 inc. VI;

¹⁰⁹ CF, art.208, inc. VII; Decreto 2.896/98 e Med. Prov. 2.178-36/2001; ECA, art. 54, inc. VII;

¹¹⁰ CF, art.210, § 1º; LDB, art. 33;

¹¹¹ CF, art. 212, § 4º;

¹¹² LDB, art. 12, inciso V;

semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudo ou grupos não-seriados com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização?¹¹³

- A instituição facilita a destinação de recursos e espaços escolares para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude?¹¹⁴

- A instituição desenvolve o programa Escola Aberta nos finais de semana com o objetivo de articular-se com a família e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola?¹¹⁵

f) Programa preventivo de controle do trabalho infanto-juvenil

- A instituição tem condições de entrevistar os alunos entre 11 e 14 anos de idade para identificar se, dentre eles, existem casos de trabalho infanto-juvenil e comunicar o órgão de fiscalização e controle?¹¹⁶

g) Programa de prevenção de violência nas escolas (aprender a viver juntos – educação para a solidariedade):

- A instituição tem conseguido ministrar o ensino com base no princípio do respeito à liberdade e apreço à tolerância – ambiente da sala de aula – atmosfera orientada para tarefas: respeito mútuo, ordem e segurança?¹¹⁷

- Como a instituição tem tratado os casos de indisciplina dos alunos?

- Existe equipe interprofissional para tratar dos casos de indisciplina na escola?

- A equipe tem conhecimento de técnicas de mediação?

- Os casos mais graves de prática de atos infracionais por adolescentes (de 12 a 18 anos) têm sido objeto de registro em livro próprio da Instituição e têm sido comunicados à Delegacia de Polícia, visando apurar a responsabilidade do adolescente em conflito com a lei ou somente os mais graves?

- Nos casos de atos infracionais que envolvem dano ao patrimônio

¹¹³ LDB, art. 23;

¹¹⁴ ECA, art. 59;

¹¹⁵ LDB, art. 12, inc.VI;

¹¹⁶ ECA, art. 60 e segs.

¹¹⁷ LDB, art. 3º, inciso IV;

da escola (atos de vandalismo) a instituição tem procurado compor com o aluno e seu representante legal a reparação do dano, como forma educativa?

- Quais são, em ordem decrescente, os atos infracionais que acontecem com maior frequência? (lesões corporais, dano ao patrimônio público, ameaça, porte de arma, porte de substância entorpecente, desacato, furto, outros)?

- A instituição já aplicou sanção disciplinar de expulsão ou transferência compulsória nos últimos três anos?

- A instituição dispõe de assistente social, psicóloga ou técnica que faça visitas domiciliares para conhecer a realidade sócio-familiar das crianças e adolescentes que apresentam os desvios mais graves de comportamento?

- A instituição tem solicitado formalmente ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público a inclusão das referidas crianças, adolescentes e famílias, em programa comunitário ou oficial de auxílio à família (bolsa família, combate à fome, cesta básica, etc.)¹¹⁸?

- Qual tem sido o resultado?

- De igual forma, a instituição tem oficiado aos órgãos referidos para inseri-los no sistema para fins de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, ou para inclusão em programa de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos?¹¹⁹

- Qual tem sido o resultado?

- As famílias têm sido chamadas à orientação pedagógica da escola para avaliar a conduta dos filhos e a motivação dos atos de violência?

- A instituição tem ministrado cursos aos professores, pais e alunos, visando aprofundar o conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente?

- A instituição tem divulgado entre alunos e professores que o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao elencar direitos, estabelece também deveres e limitações de conduta, pois a conduta que é proibida aos maiores de 18 anos (porque considerado crime ou contravenção) também é proibida às crianças e adolescentes, porque se trata de ato infracional sujeito à aplicação de medidas pela autoridade competente?¹²⁰

¹¹⁸ ECA, art. 101, inciso IV;

¹¹⁹ ECA, art. 101, inciso VI;

¹²⁰ ECA, art. 103 a 105; ECA art. 101 e 112;

- A instituição entende importante a proposta de lei municipal ou estadual criando equipes interdisciplinares, constituídas de profissionais da área psico-social e jurídica, para atuar num complexo definido de escolas, com atribuição para apurar os atos de indisciplina e infracionais, e apresentar propostas de encaminhamento à instituição onde se deu a prática do fato?

h) Programa de inserção de crianças e adolescentes excluídos do Ensino Fundamental obrigatório e Programa de Educação de Jovens e Adultos excluídos:

- A instituição tem conhecimento se a União, o Estado ou o Município possuem pesquisas de campo que indiquem, em seu bairro, qual é o número de crianças e adolescentes que estão excluídos do Ensino Fundamental obrigatório?

- Em caso positivo a instituição tem condições de identificar o nome, a idade e o endereço de tais pessoas em seu bairro?

- A instituição tem recebido requisições do Conselho Tutelar, do Ministério Público ou do Juiz de Direito da Infância para matricular alunos no Ensino Fundamental a qualquer época do ano?

- Como tem sido a experiência da instituição ao receber as crianças e adolescentes excluídas, em face da necessidade de inseri-las no sistema educacional a qualquer época do ano?

- Qual o índice quantitativo de evasão de cada criança e adolescente incluída em tal situação, nos últimos três anos?

- A instituição tem condições de indicar quais foram os principais motivos que levaram à evasão?

- A evasão é formalmente comunicada ao Órgão ou Poder requisitante (Conselho Tutelar, Ministério Público ou Judiciário)?

- O Poder Público (Estado ou Município) possui proposta relativa a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do Ensino Fundamental obrigatório?¹²¹

- A instituição possui projeto para possibilitar a aceleração de

¹²¹ ECA, art. 57;

estudos para alunos com atraso escolar em razão da idade e em face da exclusão social?¹²²

- O regimento escolar da instituição disciplina a obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar?¹²³

- Na verificação do rendimento escolar existe critério que possibilite avançar nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado?¹²⁴

- A instituição disponibiliza material didático de aprendizagem específico que atenda às características dos que estavam excluídos do sistema escolar, de forma a facilitar e agilizar a aprendizagem?

- A qualidade do material didático corresponde à expectativa dos professores?

- A instituição oferece educação escolar regular para jovens e adultos com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos trabalhadores as condições de acesso e de permanência na escola?¹²⁵

- A instituição, ao oferecer educação de jovens e adultos, está observando a idade mínima para a realização dos exames supletivos (a partir de 15 anos para conclusão do Ensino Fundamental) e (a partir de 18 anos para a conclusão do Ensino Médio)?

- A instituição provê cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados?

i) Recursos: Pessoal, Administrativo e Financeiro:

- A estrutura física da instituição, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, e recursos de informação e comunicação, é adequada?¹²⁶
Como pode melhorar?

- O imóvel onde funciona a instituição está em boas condições?
Pode ser melhorado?

- A biblioteca é bem equipada? Como pode ser melhorada?

¹²² LDB, art. 24, inc. V, letra "b";

¹²³ LDB, art.24, inc. V, "e";

¹²⁴ LDB, art. 24, inc. V, letra "b";

¹²⁵ LDB, art. 4º, inc. VII;

¹²⁶ SINAES, Lei 10.861/04, art. 3º, inciso VII;

- Quantos livros foram comprados, anualmente, nos últimos três anos?
- Quanto a instituição gastou com o fornecimento de maior número de livros didáticos nas bibliotecas, ano a ano, nos últimos três anos?
- Os computadores utilizados por professores para fins de pesquisa são suficientes?
- Os computadores destinados à utilização pelos alunos são suficientes para atender a demanda?
- Qual a correlação existente entre o número de computadores com acesso à internet disponíveis na escola e o número de usuários (professores e alunos)?
- A relação entre o número de alunos e o professor por sala de aula, a carga horária e as condições do estabelecimento são adequadas?
- Quais as outras tecnologias de informação que dispõe o estabelecimento de ensino?

j) “Sustentabilidade Financeira”:

- A União garante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Município, de molde a exercer a função redistributiva e supletiva em matéria educacional, visando garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade?¹²⁷
- A instituição recebe repasse de verbas da União, do Estado ou do Município?
- A instituição recebe proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica as cotas da arrecadação referente a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas na forma da lei?¹²⁸
- Qual é valor mínimo definido nacionalmente, correspondente a um padrão mínimo de qualidade por aluno, que a União, o Estado ou o Município destinam por aluno?¹²⁹
- A instituição consegue inserir os alunos carentes em programas oficiais do tipo bolsa-escola (programas redistributivos de renda às famílias de baixa

¹²⁷ CF, art. 211, § 1º;

¹²⁸ CF, art. 212, § 5º e 6º;

¹²⁹ CF, ADCT, art. 60, § 3º e 4º;

renda que tem como eixo a contraprestação de manter o filho na escola)?

- Existe o programa bolsa-escola no Estado ou no Município onde está situada a instituição?
- A instituição tem conhecimento se os recursos públicos destinados à educação estão sendo indevidamente utilizados em despesas proscritas por força do artigo 71 da LDB?
- O Estado e o Município onde está situada a instituição de ensino tiveram as contas aprovadas pelo Tribunal de Contas, nos exercícios dos últimos cinco anos, ou apresentaram impropriedades em razão de não aplicação correta dos recursos do FUNDEF ou FUNDEB?
- A instituição teve aprovadas suas contas pelo Poder Público, nas respectivas esferas, em relação aos recursos públicos recebidos nos últimos três anos¹³⁰? Caso negativo, explicitar a resposta.
- O artigo 2º da Emenda Constitucional nº 53, de 10.12.2006, está sendo observado, no que diz respeito a destinação dos recursos à manutenção e desenvolvimento da educação e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação?
- A instituição possui programa direcionado para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei, que lhe permita receber percentual de verbas para o Fundo?¹³¹

I) Reconhecimento público do trabalho da instituição:

- O estabelecimento articula-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola?¹³²
- O trabalho da instituição está sendo reconhecido perante a opinião pública?
- Qual a classificação da instituição na avaliação feita pelo SAEB, pelo ENEM e por outros institutos de pesquisa?
- A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória

¹³⁰ LDB, art. 77, inc. IV;

¹³¹ CF, art. 2º da Emenda Constitucional nº 53 de 19.12.2006;

¹³² LDB, art. 12, inciso VI;

cultural, da produção artística e do patrimônio cultura, tem sido satisfatória?¹³³

Por fim, cabem ainda duas indagações.

1) Enquanto não forem aprovadas as leis federal, estadual e municipal instituindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o questionário supra mencionado pode, desde logo, ser utilizado para nortear um processo de avaliação institucional?

Sim. Não só pode como deve em homenagem à efetividade do direito humano e universal à educação de qualidade para todos.

E quem são os legitimados para, querendo, instituir o referido questionário, integral ou parcialmente, a título de pesquisa científica antes da aprovação do Sistema Nacional de Avaliação Institucional da Educação Básica por lei?

Vários são os legitimados, na medida em que se trata da defesa do princípio da dignidade humana e do direito Humano Universal à Educação, previsto em Tratados Internacionais de Direitos Humanos institucionalizados na Constituição Federal.

A legitimidade é aberta aos Órgãos Governamentais e não Governamentais, e em caráter individual, ao próprio usuário do serviço público educacional.

Exemplificando, a legitimidade pode ser exercida:

a) Pelo Poder Legislativo: Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais (através das Comissões de Educação, para deflagrar o projeto de lei que institui o Sistema Nacional de Avaliação Institucional da Educação Básica) e para aferir como está sendo desenvolvido o controle de qualidade da educação básica nas instituições de ensino, pois se trata de serviço público que deve ser eficiente;

b) Pelo Poder Executivo: através do MEC (INEP) e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que podem desenvolver a formação de Comissões Especiais para analisar a viabilidade de implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e, também, querendo, aplicar no todo ou em parte o questionário anteriormente proposto. Bem como encaminhar o projeto de

¹³³ SINAES. Lei nº 10.861/04, art. 3º, inciso III

lei de criação do Sistema Nacional de Avaliação Institucional de Educação Básica para o Legislativo;

c) Pelas Ouvidorias do Poder Executivo, órgãos responsáveis para conhecer das reclamações que envolvam a qualidade do serviço público;

d) Pelo Poder Judiciário, a quem compete conhecer e julgar as reclamações formuladas pelos usuários do serviço público e as ações civis visando compelir a Administração Pública a cumprir o princípio da eficiência - qualidade do serviço público prestado – qualidade do serviço educacional;

e) Pelo Ministério Público, como fiscal da lei e defensor dos interesses da sociedade. O Ministério Público pode exercer o controle prévio, requisitando das instituições de ensino as informações constantes do questionário supra mencionados que reputar mais relevantes para aferir a acessibilidade e a qualidade do ensino, mesmo antes da aprovação por lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Ou então, exercer o controle posterior, ao receber o resultado da avaliação institucional, podendo, então, instaurar procedimento administrativo ou inquérito civil, firmar termo de ajustamento de conduta com a Administração ou, se inviável o acordo, ajuizar ação civil pública com base no princípio constitucional da eficiência administrativa, visando garantir a qualidade do serviço educacional;

f) Pelo Tribunal de Contas, a quem compete analisar e aprovar as contas do Poder Público através do controle de resultados para saber se os gastos com a educação realmente estão sendo investidos de forma a atingir o resultado desejado;

g) Pelos Organismos Internacionais que tenham interesse em avaliar a qualidade de ensino nos Países da América Latina (UNESCO, BID, BIRD, PNUD, UNICEF, etc.). Através de projeto piloto que pode ser desenvolvido no Brasil, com a possibilidade de extensão para os Países da América Latina, onde a desigualdade social é a pior do mundo, em parceria com os Poderes Constituídos, com as Universidades ou com o Ministério Público;

h) Pelas ONGATs, ONGS e Associações Nacionais que tenham como finalidade a defesa do direito humano à educação e que possuam condições técnicas de realizar ou contratar a prestação de serviço de avaliação institucional por intermédio de Universidades ou Institutos de Pesquisa;

i) Pelas Universidades, através de incentivo aos grupos de

pesquisa e investigação científica, que tenham como finalidade contribuir com a avaliação institucional da educação básica, com vistas à universalidade e melhoria da qualidade do ensino no País, inspirada nos ideais de solidariedade humana e de prestação de serviços especializados à comunidade (art. 43, e incisos da L.D.B.) ;

j) Pela criação de Escolas Internacionais de Avaliação da Qualidade de Ensino para a América Latina, em parceria com as Universidades;

k) Pelas instituições privadas de ensino, inclusive pelas Escolas Internacionais instaladas no Brasil e que tenham interesse em desenvolver um trabalho com ideal solidário visando o pleno desenvolvimento do educando;

l) Pelos Observatórios e Grupos de Pesquisa Científica envolvendo interessados de vários segmentos;

m) Pelas empresas privadas que tenham interesse em obter selo de reconhecimento em razão da preocupação com a responsabilidade social e interesse no desenvolvimento de pessoas preparadas para o exercício do trabalho e da cidadania;

n) Pelas instituições de ensino privado, em troca dos benefícios tributários que recebe do Poder Público;

o) Pelos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes e pelos Conselhos Escolares;

p) Pelos professores, pais e alunos, através da avaliação interna que pode, voluntariamente, ser feita pela própria Escola mesmo antes de se tornar obrigatória por lei – basta definir no âmbito da comunidade escolar os parâmetros do questionário;

q) Pela comunidade escolar;

r) Pelo usuário do serviço educacional, que pode exigir do Poder Público a avaliação da qualidade do serviço público.

2) A segunda indagação consiste em saber, de forma genérica, quais são as ações judiciais cabíveis para tornar efetivo o direito humano à educação, e quem são os legitimados, no caso de uma ação civil pública com base no princípio constitucional da eficiência administrativa, para exigir qualidade de ensino. Eis que a educação é um direito fundamental social de aplicação imediata e sujeita à auto-aplicabilidade prevista no artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição Federal.

A prestação de serviço educacional de qualidade e para todos deve ser uma prioridade a ser implementada de forma imediata. Na seara de controle dos atos da administração pública existem várias possibilidades de ajuizamento de ações individuais e coletivas. Por exemplo, é cabível o ajuizamento de:

- Mandado de injunção;
- Intervenção Federal ou Estadual;
- Mandado de Segurança;
- Controle Constitucional;
- Ação Popular;
- Ação Civil Pública: Ação Civil Pública com base no princípio constitucional da eficiência administrativa, para exigir qualidade do serviço público na área educacional; Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa – ex: por desvio de recursos do FUNDEF ou FUNDEB e outros recursos destinados à educação;
- Ação Penal por crime de responsabilidade – ex: desvio de verbas do FUNDEF ou FUNDEB;
- Ação Penal por crime contra a administração pública;
- Recomendação Administrativa feita pelo Ministério Público visando adequar a conduta do gestor de recursos destinados à educação;
- Reclamação do usuário - direito de participação do usuário no controle de qualidade dos serviços públicos, assegurada a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços públicos;

A Constituição Federal, com o intuito de permitir maior grau de participação do usuário no controle de qualidade dos serviços públicos, prevê a necessidade de avaliação da qualidade dos serviços prestados através de avaliação periódica, externa e interna.

Dispõe a Constituição Federal no artigo 37, § 3º que:

- A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
- I. as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
 - II. o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
 - III. a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de

cargo, empregou ou função na administração pública.

O texto constitucional significou importante conquista em benefício dos usuários; entretanto, a regulamentação desta matéria através de lei infraconstitucional não teve ainda a mesma sorte. Eis que, no prazo de 120 dias deveria ter sido editada a “lei de defesa do usuário de serviços públicos” (art. 27 da E.C. nº 19/98), mas o projeto ainda está tramitando no Congresso Nacional. O que não obsta que no plano estadual e municipal sejam discutidas e aprovadas leis locais, nos moldes do Projeto de Lei nº 674/99, que tramita no Congresso Nacional.

Não basta apenas a edição de lei disciplinando a participação do usuário na administração pública e a manutenção de serviço de atendimento ao usuário; é imprescindível que a Administração, de fato, proceda à “avaliação periódica, externa e interna da qualidade dos serviços” (art. 37, parágrafo 3, inciso III).

Uma das grandes aspirações na área da educação, como se sabe, é a garantia do padrão de qualidade dos serviços que são prestados aos usuários, vez que garantidos constitucionalmente (CF, art. 206, inciso VII).

Para que seja possível aos legitimados exigir a prestação de serviço de qualidade, por parte da Administração Pública, seja através da reclamação ou de outro mecanismo legal (ação civil pública visando dar efetividade ao princípio constitucional da eficiência), é importantíssima a realização prévia da avaliação institucional nas instituições de ensino em todos os níveis para que, então, os operadores do Direito possam contribuir com os usuários dos serviços educacionais.

Por esta razão é que se propõe a instituição por lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica em todos os estabelecimentos de ensino. Pois o diagnóstico obtido através do resultado final da avaliação institucional é que servirá de base para que a Administração possa tomar decisões seguras que permitam melhorar a qualidade do ensino e, permitindo, também, aos legitimados reivindicar da Administração Pública o cumprimento do princípio da eficiência em busca da qualidade do serviço educacional.

Vale salientar, por fim, que a avaliação institucional voltada à qualidade do serviço educacional no Ensino Superior, através da lei que instituiu o SINAES, representou um significativo avanço, na medida em que tornou obrigatória a avaliação, tanto interna quanto externa, em todas as instituições de ensino do

País, à exemplo do que determina a Constituição Federal em relação aos serviços públicos e do que já ocorria nos Estados Unidos há mais de quarenta anos.

O modelo do SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - é um sistema de avaliação completo, que precisa ser estendido ao SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica – que constitui-se em um tipo de avaliação muito restrito, a ser aprimorado e estendido a todas as instituições públicas e privadas de ensino, visando a garantia da qualidade do serviço educacional e a universalidade de acesso, ou seja, a Educação de Qualidade para Todos.

Garantir o direito à educação de qualidade não deve ser uma preocupação isolada do usuário ou de seu representante legal e sim de toda a sociedade, na busca da efetivação de um direito humano universal, de caráter público, transindividual.

O direito à educação pertence a uma categoria de interesses estatais e transindividuais, porque vão além dos interesses meramente individuais, eis que, são interesses compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas que se preocupam com a qualidade do ensino.

No Brasil, a defesa desses interesses de grupos começou a ser sistematizada com o advento da Lei nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública (LACP), e, em seguida, com a Lei nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor (CDC) que distinguiu os interesses transindividuais em difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos.

Os interesses transindividuais – compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas, são distinguidos, segundo sua origem, conforme Mazzilli (2005, p.48) da seguinte forma:

- a) se o que une interessados determináveis, com interesses divisíveis, é a origem comum (p.ex., os consumidores que adquirem produtos fabricados em série com o mesmo defeito), temos *interesses individuais homogêneos*;
- b) se o que une *interessados determináveis* é a circunstância de compartilharem a mesma relação jurídica indivisível (como os consumidores que se submetem a mesma cláusula ilegal em contrato de adesão), temos *interesses coletivos em sentido estrito*;
- c) se o que une *interessados indetermináveis* é a mesma situação de fato, mas o dano é individualmente indivisível (p. ex., os que assistem pela televisão à mesma propaganda enganosa), temos interesses *difusos*.

No caso da educação, a situação de fato que une interessados

indetermináveis é a mesma, ou seja, a falta da qualidade do serviço educacional, o que caracteriza um interesse transindividual de caráter difuso, coletivo ou individual homogêneo.

A eterna busca pela educação de qualidade implica em reivindicar que o serviço educacional seja prestado de forma eficiente, o que no âmbito jurídico é possível através do manejo do procedimento administrativo, do inquérito civil ou da ação civil pública prevista na Lei nº 7.347/85.

A Lei nº 7.347/85 - Lei da Ação Civil Pública –, que surgiu no ordenamento jurídico pouco antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, determina que regem-se por suas disposições, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, *a qualquer outro interesse difuso ou coletivo*, por infração da ordem econômica e da economia popular.

O interesse público e de grupos em ver uma Administração Pública eficiente está inserido na expressão ampla “a qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.

A Constituição Federal de 1988, também se encarregou, depois do advento da Lei da Ação Civil Pública, de ampliar o rol dos legitimados ativos para exercer, em Juízo, a defesa dos interesses transindividuais, bem como, alargou o objeto das ações coletivas, quando preceitua:

- I - “as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente” (C.F. art. 5º, inciso XXI);
- II - “o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:
 - a) partido político com representação no Congresso Nacional;
 - b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados” (C.F., art. 5º, inciso LXX);
- III – “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas” (C.F., art. 8º, inc. III);
- IV - “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e de ônus de sucumbência” (C.F., art. 5º, inciso LXXIII);
- V – foi ampliado o rol dos legitimados ativos para ingressar com ação de inconstitucionalidade (C.F., art. 103);
- VI – o Ministério Público teve suas atribuições consolidadas, por força do disposto no artigo 129 da Constituição Federal, que lhe conferiu legitimação para as ações civis públicas em defesa do patrimônio público e social, do

meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (C.F., art. 129, inciso III);

VII - “os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo” (C.F., art. 232).

Depois da edição da Lei da Ação Civil Pública outras leis também foram editadas, disciplinando a ação civil pública em defesa das pessoas portadoras de deficiência (Lei n. 7.853/89), de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado imobiliário (Lei n. 7.913/89), em defesa dos direitos de crianças e adolescentes (Lei n. 8.069/90 – ECA), em defesa do consumidor (Lei n. 8.078/90), de responsabilidade por danos causados por infração à ordem econômica (Lei n. 8.864/94) e em defesa da ordem urbanística (Lei n. 10.257/01), dentre outras tantas.

A legitimidade ativa para ingressar com ação civil pública ou coletiva está prevista na Constituição Federal, na Lei da Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor. E os principais legitimados são: o Ministério Público; a União, Estados, Municípios e Distrito Federal; autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista; associações civis constituídas há pelo menos um ano, com finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse que está sendo questionado; sindicatos – cujo prazo de constituição – por analogia, há mais de um ano – pode ser dispensado pelo juiz, quando houver manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido (art. 82, IV e § 1º do C.D.C.); OAB (Lei 8.906/94, arts. 44, I, 49, 54, II e XIV) e partidos políticos.

A legitimidade do Ministério Público para ingressar com a ação civil pública advém da própria Constituição. O Ministério Público é a instituição mais bem aparelhada, na atualidade, para desempenhar esse controle, pois conta com a possibilidade de instaurar inquéritos civis e produzir a prova necessária para embasar a propositura da ação, diferentemente do cidadão comum, que tem uma série de dificuldades para manejar a ação popular.

O Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Não pertence a nenhum dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, mas gravita entre eles e exerce papel de fiscalização, inclusive, no que toca à Administração Pública e a sua

adequação aos princípios que a regem (dentre os quais o princípio da legalidade e eficiência).

De maneira geral, os agentes do Ministério Público, notadamente a partir da década de 80, vêm se especializando e avançando muito na atuação em defesa dos direitos transindividuais, através da instituição de Promotorias Especializadas e Centros de Apoio nas áreas do consumidor, meio ambiente, infância e juventude, pessoa portadora de deficiência, idoso, cidadania e defesa do patrimônio público cível e criminal. E, mais recentemente, a partir da década de 90 e início de 2000, com a criação de Centros de Apoio Operacional e Promotorias Especializadas nas áreas específicas de saúde e educação.

A existência de interesse de tamanha abrangência e relevância social em favor da coletividade faz com que o Ministério Público passe a agir, não por faculdade, mas sim por dever legal e a Lei da Ação Civil Pública faz várias referências quanto ao dever ministerial de agir.

Outro ponto positivo que fortalece a ação do Ministério Público é que este não pode ser réu no processo civil, pois, embora tenha capacidade postulatória, como órgão do Estado, não tem personalidade jurídica.

Portanto, a instituição não tem legitimação para suportar no pólo passivo eventual ação de responsabilidade por dano que seus agentes causem a terceiros. O Estado é que responderá por eventuais danos que os agentes ministeriais, nessa qualidade, possam causar a terceiros, ressalvada, a hipótese de ação regressiva do Estado contra o agente, em caso de culpa ou dolo¹³⁴.

Um ponto de preocupação e que precisa ser mudado na Constituição Federal é a forma de escolha do chefe do Ministério Público – procurador-geral da República e procurador-Geral de Justiça dos Estados, que é procedida pelo próprio administrador – Chefe do Executivo.

No âmbito dos Estados é composta uma lista tríplice, através do voto secreto dos integrantes da carreira, procuradores e promotores de Justiça e remetida ao Governador do Estado, que procede à escolha.

Como lembra Mazzilli (2005, p.289), inobstante tais percalços, enquanto instituição a atuação do Ministério Público tem sido mais efetiva, porque os procuradores e promotores, com garantia de investidura e inamovibilidade, não raro

¹³⁴ Resp n. 196.932-SP, 1ª T. STJ, j. 18-03-99, v.u.rel.Min.Garcia vieira, DJU, 10-05-99;

exercem suas funções com maior desassombro e independência que o próprio procurador-geral da respectiva instituição. É importante a aprovação da Emenda Constitucional que tramita no Congresso Nacional visando mudar a forma de escolha do Chefe do Ministério Público, através de eleição direta pela Classe, sem qualquer intervenção do Chefe do Executivo no processo de escolha.

O Ministério Público é uma instituição forte e ativa, extremamente importante nesse momento de transição de paradigmas e modelo de Estado, até que a própria sociedade civil se organize, via terceiro setor, e passe, gradativamente, a assumir posição forte de comando nas ações civis públicas.

O terceiro setor (incluindo aqui as associações legitimadas) ocupa papel de destaque na defesa dos interesses transindividuais, especialmente ante a falta de capacidade do Estado de atender à demanda dos serviços sociais, fazendo com que as entidades passem a participar, controlar, colaborar e até complementar atividades importantes. A participação popular é fundamental para o bom desempenho do Estado.

Como registra Mazzilli (2005, p.277), convencionou-se chamar de primeiro setor o Estado; de segundo setor o mercado; de terceiro setor aquele constituído pelas organizações privadas, sem fins lucrativos, que geram ou produzem bens e serviços, públicos ou privados, como as organizações não governamentais (conhecidas como ONGs), as cooperativas, as associações e fundações.

O futuro da democracia, o enfraquecimento da autocracia e o novo modelo de Estado que se pretende (Estado Social Eficiente) dependerá muito do fortalecimento de instituições que defendam o regime democrático e do poder que o povo exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (princípio participativo que caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo).

A 3ª via dependerá muito de instituições, organizações e pessoas que tenham o compromisso com a efetivação do direito humano à educação universal de qualidade como forma de reduzir a desigualdade social no País e permitir a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana num Estado Democrático de Direito.

A educação é capaz de reduzir em mais de 40% a desigualdade social. É necessário, portanto, investir em educação de qualidade e para todos

indistintamente, para que todos possam usufruir da formação humana com valores e do preparo para a cidadania plena, tomando como exemplo a revolução pela educação nos Países Asiáticos.

Como registra Saka Sakamori no livro *Brasil 180º - 50 propostas para mudança do rumo* (SAKAMORI, 2005, p. 9): "A escola tem uma função social e política e, por meio dela, a educação intelectual é o único instrumento capaz de promover uma mudança cultural efetiva, contribuindo para a formação de valores do indivíduo, tornando-o mais crítico e questionador".

A possibilidade do exercício efetivo de uma vida digna para todos, reduzirá os índices de violência e aumentará o mantra universal pela Paz Mundial, pela Justiça Social e pelo Amor Fraternal. Afinal, o que queremos é buscar Paz Mundial, liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana através da educação e tornar efetivo o direito humano à educação de qualidade para todos.

Para atingir esta meta, é necessário exigir uma revolução humana nas prioridades, a fim de que a educação seja considerada uma prioridade nacional, de Estado e não de Governo, através da correlação justa de forças que deve existir entre o Estado e a sociedade civil.

Como vencer a barreira da ossatura do Estado?

Construindo um novo modelo de Estado Social (eficiente), em um sistema híbrido, nem capitalista nem socialista, mas que seja eficiente na criação, implementação e execução das políticas públicas. A construção se faz através do sistema de correlação de forças, através da participação popular nos Conselhos deliberativos da política pública, nos Fóruns, nas Conferências, nas Assembléias, enfim, nas diversas formas de organização da sociedade.

E, também, através da Justiça, pois nenhuma lesão de direito individual ou transindividual pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.

Busca-se, na verdade, uma aproximação maior do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Constitucional e do Direito Administrativo com as Políticas Públicas Educacionais, com vistas à efetivação do direito humano à educação.

Contudo, para permitir que as questões educacionais sejam reivindicadas administrativamente e em Juízo com maior efetividade, quando necessário, visando à melhoria da qualidade do ensino e a acessibilidade, com base no princípio da eficiência da administração pública, é muito importante, que estejam

aprovadas leis, em todos os Estados e Municípios, indistintamente. Dentre elas:

- a) as leis que criam os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, que tem por finalidade assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das políticas para a educação no âmbito local e concorrer para elevar a qualidade dos serviços educacionais, bem como, gerenciar os recursos orçamentários destinados ao Conselho¹³⁵;
- b) as leis que criam os Planos Estaduais e Municipais¹³⁶, de Educação, importantes instrumentos que propiciam tomadas de decisões estratégicas, a partir da descrição de metas, ações e prazos, bem como, mecanismos de acompanhamento e avaliação;
- c) as leis no âmbito federal, estadual e municipal, instituindo o Plano de Educação em Direitos Humanos, nos moldes da proposta de Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos que foi apresentada à sociedade, e está em fase de discussão;
- d) as leis no âmbito federal, estadual e municipal que regulamentem a participação e a defesa do usuário do serviço público, de molde a ampliar a participação popular na administração pública e a possibilidade de exercer o direito de reclamação quanto à qualidade dos serviços prestados (nos moldes do projeto de lei nº. 674/99 em tramitação na Câmara dos Deputados, cfe. determina o artigo 37, parágrafo 3º, inciso I, da Constituição Federal).

Existe um movimento educacional crescente no País que luta pela aprovação de leis municipais instituindo a criação de um Sistema Municipal de Ensino que possa oferecer avanços no sentido da democratização da educação no

¹³⁵ Modelos disponíveis no site do Ministério Público do Estado do Paraná através do link Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Educação (www.mp.pr.gov.br);

¹³⁶ No site www.inep.com.br são disponibilizados subsídios para a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação.

município e garantir maiores possibilidades de fiscalização e controle sobre a qualidade da oferta da educação infantil privada¹³⁷.

Por fim, o que, em síntese, sustenta-se neste trabalho é a necessidade de discussão e aprovação de projetos de lei no âmbito federal, estadual e municipal instituindo o **Sistema Nacional, Estadual e Municipal de Avaliação Institucional da Educação Básica, que contemple todas as instituições da educação básica do Brasil, públicas e privadas, para aprimorar o SAEB¹³⁸ tendo como referência a lei que instituiu o SINAES¹³⁹, com a finalidade de avaliar a qualidade do ensino e a acessibilidade, e, garantir a efetividade do direito humano universal à educação.**

Não restam dúvidas de que o investimento em educação de qualidade e para todos é uma questão universal que, no Brasil, deve ser priorizada como política de Estado e não de Governo.

Os operadores do Direito poderão contribuir de forma mais efetiva com os usuários e trabalhadores pela Educação, na luta pela Educação de Qualidade para Todos tão logo seja realizada a avaliação institucional com a finalidade de aferir a qualidade de ensino.

O resultado da avaliação institucional elaborada com parâmetros bem dimensionados propicia à Administração a tomada de decisões seguras e, se necessário, a correção de rumos que permitam aprimorar a qualidade do ensino.

Contudo, no caso de inércia da Administração, o resultado da avaliação deve ser encaminhada ao Ministério Público para que este possa intervir na condição de fiscal da lei. É difícil intervir sem um diagnóstico, notadamente quando se trata de qualidade do ensino, um tema que envolve questões subjetivas; porém, a partir de um diagnóstico seguro, resultado da avaliação institucional, abre-se para os operadores do Direito uma riquíssima possibilidade de intervenção.

Abre-se, assim, a possibilidade de, com base no resultado da avaliação institucional, o Ministério Público estabelecer um acordo com a Administração Pública através de termo de ajustamento de conduta e fixar um prazo para que sejam feitas as adequações institucionais visando à melhoria da qualidade

¹³⁷ O modelo e outros subsídios estão disponíveis no site do Ministério Público do Paraná, o link do Centro de Apoio à Educação (www.mp.pr.gov.br).

¹³⁸ SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica (Portaria nº 931, de 21.03.2005 do Ministro de Estado da Educação).

¹³⁹ SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Lei nº 10.861, de 14.04.2004).

do ensino indicada no diagnóstico.

Ou então, se infrutífera a tentativa de acordo, que deve ser sempre priorizada, o Ministério Público ou outros legitimados podem ingressar com ação civil pública em face do Poder Público em defesa dos interesses transindividuais, visando o cumprimento do princípio constitucional da eficiência administrativa que exige a qualidade do serviço educacional que é prestado ao usuário.

Portanto, o que se percebe é que existem mecanismos legais suficientes para exigir a qualidade do ensino, sobretudo porque se trata de um direito humano ou um direito fundamental social. Contudo, existe uma ferramenta imprescindível, que antecede a intervenção dos operadores do direito, que é a realização da avaliação institucional e que deve ser feita pelos profissionais da própria educação.

No âmbito jurídico o questionamento quanto à qualidade do ensino depende fundamentalmente do resultado dessa avaliação institucional que, por sua vez, deve ser feita dentro de critérios técnico-científicos absolutamente confiáveis e por profissionais habilitados, sob pena da avaliação perder o grau de credibilidade que deve ter ante a importância que possui nessa quadra histórica.

A aplicação da avaliação institucional consistirá em um importantíssimo avanço no desenvolvimento da política educacional com vistas à melhoria da qualidade do ensino, de forma que, através do investimento em educação de qualidade para todos, a educação estará cumprindo a sua finalidade de pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Por esta razão é que insiste-se quanto à necessidade de discussão e aprovação de projetos de lei que tornem obrigatória a instituição de Sistema de Avaliação Institucional da Educação Básica nos moldes do SINAES, como forma de dar efetividade ao direito humano à educação de qualidade para todos.

Como vimos, a educação é um direito humano universal que precisa ser efetivado não apenas do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativo, como instrumento importante na formação do ser humano e na redução do quadro de desigualdade social, pobreza e exclusão social existente no Brasil.

Existem Tratados Internacionais de Direitos Humanos institucionalizados pela Constituição Federal que clamam pela efetivação do direito humano à educação. Existem princípios constitucionais fundamentais e princípios

constitucionais que regem a Educação, o orçamento público, o Estado e a Administração Pública, em especial o princípio constitucional da eficiência administrativa que exigem a prestação de serviço educacional de qualidade.

Mas a efetividade de tais princípios depende muito do diagnóstico a ser feito através da avaliação institucional que tenha por objetivo a qualidade do Ensino Básico, nos moldes do SINAES. Este é o instrumento que se considera como imprescindível e que precisa ser implantado em todas as instituições públicas e privadas através de lei - Sistema Nacional, Estadual e Municipal de Avaliação -, visando o controle de qualidade do serviço educacional para dar efetividade ao direito humano à educação.

Com o objetivo de contribuir com a construção desse almejado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica a ser instituído por lei, elaborou-se, neste estudo, um questionário com o intuito de identificar qual é a dimensão da avaliação institucional com base em parâmetros legais e que pode servir de roteiro para discussão do tema.

Por fim, identificou-se quem são os agentes legitimados, a querendo, mesmo sem a aprovação da lei, deflagrar o início de um processo de avaliação institucional com base em dimensões traçadas no questionário. Para tal, basta que haja união de esforços em torno desse mesmo propósito.

Destaca-se, por derradeiro, que na trajetória institucional desta mestrandia, no Ministério Público, atuando como Promotora de Justiça, tive a oportunidade de iniciar, com o apoio de vários colegas, estagiários e servidores, dois trabalhos na linha de defesa dos direitos humanos dos excluídos, os quais marcaram de forma significativa minha identidade institucional.

Um deles realizado em meados de 1995, no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Execução Penal (consistente em levantar a situação executório-penal de todos os presos que estavam nas cadeias públicas do interior do Estado e identificar se estes possuíam direito a algum benefício na fase da execução da pena que não tivesse sido efetivado). O trabalho foi desenvolvido com o auxílio de estagiários de Direito e com base nos dados informatizados da Vara de Execuções Penais. O relatório individual de cada caso foi encaminhado ao Promotor de Justiça da Comarca onde o sentenciado estava preso para que o Promotor de Justiça, resguardada sua autonomia funcional, em querendo pudesse ingressar com pedido de benefício em favor do preso.

Ao Ministério Público não basta ser o autor da ação penal e promover a condenação; é importante ir além e, na fase de execução da pena, acompanhar para que não haja excessos, desvios na execução ou violação ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Como se sabe, no Brasil, 98% dos presos são indivíduos pobres, de baixa escolaridade, e o levantamento indicou que mais de 30% dos condenados tinham direito de requerer algum tipo de benefício e, no entanto, sequer possuíam defensor público para fazê-lo (ex: livramento condicional, progressão de regime, remição de pena, indulto ou comutação de pena). Sem contar a falta de condições ambientais dos presídios que, por diversos fatores, não cumprem seu papel ressocializador.

Sustentou-se, como estímulo ao preso, a possibilidade de obter a remição da pena (diminuição de um dia de pena para cada três dias de trabalho) não apenas em razão do trabalho, mas em razão do estudo – trabalho intelectual -, como forma de estimular a pessoa para o exercício da cidadania e prepará-la para o trabalho. A tese foi acolhida em diversos julgados do Tribunal de Justiça do Paraná, mesmo sem previsão legal expressa (existem projetos de lei no Congresso Nacional).

O segundo trabalho em defesa dos direitos humanos dos pobres e excluídos foi iniciado em 2004, através de um Ato Conjunto nº. 01 do Ministério Público, do Judiciário e da OAB, na Vara de Adolescentes Infratores de Curitiba, e tinha por finalidade avaliar os programas sociais destinados aos adolescentes em conflito com a lei, visando aferir o grau de eficiência (*latu sensu*).

A maioria dos atos infracionais graves praticados por adolescentes (de 12 a 18 anos incompletos), com o emprego de violência ou grave ameaça contra a vítima, o são comprovadamente por adolescentes que abandonaram a escola há mais de um ano. Portanto, a escolarização é um fator de redução da violência.

Não basta a possibilidade de aplicar medidas sócio-educativas aos adolescentes; é necessário saber se os programas funcionam de forma adequada e se possuem condições de garantir o acesso e a permanência do adolescente na rede escolar a qualquer época do ano, com acompanhamento especial de rendimento.

Agora, me sinto como que lançando uma pequena semente de um terceiro trabalho na linha de defesa dos direitos humanos, com vistas à efetivação do

direito humano à educação e em busca de um sistema legal que permita garantir a educação de qualidade para todos e, assim, reduzir a pobreza, a desigualdade social e a exclusão social. Acalento o sonho, a ser compartilhado com muitos, de um dia poder ver frutificado no âmbito dos Poderes, das Instituições, das Organizações e da sociedade a concretização deste ideal.

Os anseios da política educacional brasileira clamam por uma educação de qualidade para todos e apontar caminhos que possam contribuir para a efetivação desse direito humano universal foi a singela contribuição que pretendi desenvolver neste trabalho, ciente de que muito há que ser feito por todos nessa luta universal pela educação.

Não basta que os ventos soprem, é necessária determinação política para captar o grande potencial transformador da energia eólica, e impulsionar novos sonhos, que permitam a efetivação do direito humano à educação de qualidade para todos. E assim, reduzir a desigualdade social, a pobreza e a exclusão social, e, universalizar os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da liberdade, e destarte concretizar a Paz Social e o Amor Fraternal.

BIBLIOGRAFIA

ABU-DUHO, Ibsam. **Uma gestão mais autônoma nas escolas**. Brasília: Unesco, 2002.

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1980.

AGUIAR, Marcelo. **Bolsa-escola: educação para enfrentar a pobreza**. Brasília. UNESCO, 2002.

AGUILAR, Maria José; EGG, Ezequiel André. **A avaliação de serviços e programas sociais**. Trad. de Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ:Vozes, 1994.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os Direitos Humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ANNAN, Kofi. **Folha de São Paulo**. 15.10.2005.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **Filosofando: introdução à filosofia**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 1993.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

ARENDT, Hannah. Sobre a violência. *Apud*: BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de Filosofia do Direito**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

ARRECH, Marta T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo. Cortez/IEE/PUC, 1998, p.29-39.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 6 ed. Rio de Janeiro: UnB, 1996, 1943.

BACH, Hugo Lino; GRISA, Pedro A. **A cura pela imposição das mãos**. Florianópolis: Edipappi, 1995.

BARSA ENCICLOPEDIA. 6 ed. volume 7, p. 262; volume 14. 2002. p. 445. 2002.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino americanos. **Caderno Dívida Externa**. nº. 6. São Paulo: PEDEX, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos.** Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

BAZZILI, Roberto Ribeiro; MONTENEGRO, Ludmila da Silva Bazilli. **Apontamentos sobre a reforma administrativa.** São Paulo: UNESP, 2003.

BELLONI, Isaura. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional.** 3 ed. São Paulo, Cortez, 2003.

BERGER, Peter L. **Perspectivas sociológicas: uma visão humanista.** Petrópolis, Vozes, 1980.

BID – notícias: a desvantagem educacional. Disponível em www.iadb.org/NEWS/display. Acesso em 16.11.2004.

BILDER, Richard B. An Overview of International Human Rights Law in Hurst Hannum - guide to international human rights practice. In: PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p.3-5.

BITTAR, Eduardo C.B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A Constituição e a educação brasileira. **Revista de Informação Legislativa.** nº 127. Brasília: Senado Federal. jul./set. 1995.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. Direito e estado no pensamento de Emmanuel Kant, 1997. Tradução de Alberto Fait. 3. e. Brasília: Unb. In: BITTAR, Eduardo C.B. **Curso de Filosofia do Direito.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 159.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política.** 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOFF, Leonardo. **Ecologia, grito da terra, grito dos pobres.** São Paulo: Ática 1966.

BOFF, Leonardo. **Ecologia, mundialização, espiritualidade.** São Paulo: Ática, 1993.

BONAMIGO, Rita Inês Hofer. **Cidadania: considerações e possibilidades.** Porto Alegre: Dacasa, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 1993.

BONETI, Lindomar Wessler. **O silêncio das águas – políticas públicas, meio ambiente e exclusão social.** 2 ed. Porto Alegre: Unijuí, 2003.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro.** Porto Alegre: Unijuí,

2006.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº. 53**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília-DF, 19 de dezembro de 2006.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 10.172**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília-DF, 9 de janeiro de 2001.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 10.861**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília-DF, 14 de abril de 2004.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 8.069**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília-DF, 13 de julho de 1990.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 9.424**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília-DF, 24 de dezembro de 1996.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº. 9131**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências. Brasília-DF, 24 de novembro de 1995.

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos - PNEHDH**. Brasília-DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos/ Ministério da Educação, 2003. 52 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 5.773**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Brasília-DF, 9 de maio de 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº. 9.394**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília-DF, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 69**. Estabelece a sistemática para realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. Brasília-DF, 4 de maio de 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 931**. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. Brasília-DF, 21 de março de 2005.

BRENNAN, Bárbara Ann. **Mãos de luz**: um guia para a cura através do campo de energia humana. Tradução Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 1987.

BUARQUE, Cristovam. **A revolução nas prioridades** – da modernidade técnica à modernidade ética São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BUARQUE, Cristovam. **Avaliação econômica de projetos**. São Paulo: Campus, 1984.

BUARQUE, Cristovam. **O que é apartação**: o *apartheid* no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1993. 91 p.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BURSZTYN, Marcel. **Cristovam Buarque**: o semeador de utopias. Brasília: Universidade de Brasília.1998.

CAMACHO, José Luis Tito. **Qualidade total para os serviços de saúde**. São Paulo: Nobel, 1998.

CAMPILONGO. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

CANNABRAVA FILHO, Paulo. **América Latina pós-consenso de Washington**: compondo uma nova cultura. Revista Conjuntura, out/2003. Disponível em www.novasociedade.com.br. Acesso em 19.abr.2006.

CANNABRAVA FILHO, Paulo. **Conjuntura 2002**. Disponível em www.novasociedade.com.br. Acesso em 19.abr.2006.

CANOTILHO, J.J.Gomes. Direito Constitucional. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991. *Apud* SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito constitucional**: anotações nucleares. São Paulo: Juruá, 2001.

CAPRA, Fritjov. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade**. Tradução de Liz Zatz. Brasília: Plano, 2002.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A Constituição aberta e os direitos fundamentais**: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTRO, Celso Antonio Pinheiro de. **Sociologia do Direito**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CESE/CONIC. **ABC da dívida externa: a vida antes que a dívida**. – Salvador: Cese/Conic, 1999. 92 p.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. **Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional**. In: _____. Para viver a democracia. São Paulo, Brasiliense: 1989.

CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DALTON, D. Mahatma Gandhi. **Non violent power in action**. New York: Columbia University Press, 1993.

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

DELORS, J. et al. Educação: um tesouro a descobrir. **Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI**. Brasília: UNESCO, MEC, Cortez, 1998.

DEMO, Pedro. **Complexidade e aprendizagem: a dinâmica não linear do conhecimento**. São Paulo: Atlas, 2002.

DEMO, Pedro. **Mitologias da avaliação: de como ignorar, em vez de enfrentar os problemas**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2003.

DWORKIN, Ronald. Taking rights seriously. *Apud* COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: MELLO, Celso Antonio. (Org.) **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros ed., 1997.

EVANGELISTA, Ely G. dos S. **A Unesco e o mundo da cultura**. Goiânia: UFG,

2003.

FERDINAND Lassalle. **A essência da Constituição**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FRANCO, Creso. **Avaliação, ciclos e promoção na educação**. São Paulo: Artmed, 2001.

GHIRELLI, Antonio. **Tiranos: de Hitler a Pol Pot**: - os homens que ensangüentaram o Século 20. Tradução Giuseppe D'Angelo e Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro, Difel, 2003.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12 ed. São Paulo. Atlas, 2003.

GIDEENS, Anthony. **A terceira via** – reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza X. de A.Borges. Rio de Janeiro: Record, 1990.

GISI, Maria Lourdes (Org.). **Políticas e gestão da Educação Superior**. Curitiba: Champagnat. Florianópolis: Insular, 2003.

GUIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da Educação**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1994.

HABERMAS. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1980.

HAYEK, F.A.Von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro. Globo, 1984.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOEBELI, R. Adamson; FROST, Everett. **Antropologia cultural e social**. São Paulo: Cultrix, 1981.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque. **Novo Dicionário de Língua Portuguesa**. São Paulo: Nova Fronteira, 1986.

IANNI, Octavio. **Estado e capitalismo**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

IKEDA, Daisaku. **Desafio de uma nova era: paz**. Tradução Equipe Brasil Seikyo. São Paulo: Brasil Seikyo, 2001.

IKEDA, Daisaku; WILSON, Brian. **Valores humanos num mundo em mutação**. 2 ed. Tradução de Ruy Jungman. São Paulo: Record. 1984.

INGO, Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

IPEA. **Pesquisa Radar Social**. Disponível em www.ipea.gov.br/temas/especiais/especiais.php. Acesso em 13.07.2005.

JUSTEN, Chloris Casagrande. **O estatuto da criança e do adolescente e a instituição escolar**. Curitiba: Secretaria de Estado de Educação e Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. v. 38. nº1. 1993. 70p.

KLIKSBERG, Bernardo. **Por uma economia com face mais humana**. Brasília: UNESCO, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia geral**. 7 ed. São Paulo. Atlas: 1999.

LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura, 2002.

LASKI, Harold J. Introdução à política. Rio de Janeiro: Zahar, 1964. *Apud*: DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEITE, George Salomão (Org.). **Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil**. 2. ed. Petrópolis. RJ: Vozes, 2000.

LOPES, Eliane Marta Teixeira. **500 Anos de educação no Brasil**. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31 ed. IBAM, 2002/2003.

MANUAL de procedimentos contábeis para fundações e entidades de interesse social. Fundação Brasileira de Contabilidade, Conselho Federal de Contabilidade, 2002.

MAPA DA VIOLÊNCIA IV. **Os jovens do Brasil**. Unesco, 2004.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: RT, 1996.

MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal anotada**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MELLO, Celso Albuquerque. **Direito constitucional internacional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso de Albuquerque et al. **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MENDES, Durmeval Trigueiro (Org.). Planejamento educacional. *In: Filosofia da educação brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. v. 4. Coimbra: Coimbra Ed., 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORDUCHOWICZ, Alejandro (org.). Equidade e Financiamento da Educação na América Latina. Brasília: Unesco, IIPE – Buenos Aires, 2002.

MOREIRA NETO, D.F. **Globalização, regionalização, reforma do Estado e a Constituição**. v. 211. Rio de Janeiro: RDA jan/mar 1998.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo – princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Montchrestien, 1998.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. 3 ed. São Paulo, Cortez, 2002.

NOLETO, Marlova Jovchelovith (Org.). **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília, Unesco, 2004.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVA, Alberto. **Filosofia da ciência**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

OMS. **Evaluación de program de salud**. Genebra, 1981.

ONU. Grupo do CAC. **Seguimiento y evaluación: pautas básicas para el desarrollo rural**. Roma, FAO, 1984.

ONU. **História**. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/conheca_hist.php. Acesso em 23 jul 2006.

ONU. **Relatório da ONU sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social.** Tradução e publicação da Fundação Konrad Adenauer, volume 8.

ONU/Grupo do CAC. **Seguimiento y evaluación:** pautas básicas para el desarrollo rural. Roma, FAO, 1984.

PAZZAGLINI Filho, Rosa; ELIAS, Marcio Fernando; FAZZIO JR., Waldo. **Improbidade administrativa:** aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. São Paulo: Atlas, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Orgs). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL. **Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decênio de 1990.** Documento de referência da Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Março/1990. p. 5-9.

POCHMANN, Marcio (Org). **Políticas de inclusão social:** resultados e avaliação. São Paulo, Cortez, 2004.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Traduzido por Rita Lima. 3. ed. São Paulo: Graal, 1990.

RANIERI, Nina. **Educação Superior, Direito e Estado.** São Paulo. Edusp, 2000.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado.** 2. ed. São Paulo: Martins, 1960.

REVISTA Desafios do Desenvolvimento. vol. 25. 2006.

REZENDE, Sergio. **Brasil em questão:** a universidade e a eleição presidencial. Brasília: UnB, 2002.

RICHAR, Guy (Dir.). **A história inumana:** massacres e genocídios das origens aos nossos dias. Tradução de Armando Pereira da Silva. São Paulo: Instituto Piaget, 1992.

ROCHA NETO, Ivan. **Gestão de Organização do Conhecimento.** Brasília: Funadesp, UCB/Universia, 2004.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Democracia, Constituição e Administração Pública.** BDA, nov. 1999.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973).** 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

ROUSSEAU. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre**

os homens. São Paulo. Abril Cultural. 1973.

SAKAMORI, Saka e outros. **Brasil 180º.** Curitiba: BT Comunicações, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática.** v. 1. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria Geral do Estado.** 2 ed. São Paulo. Atlas: 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos Fundamentais Sociais** – estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **A Nova Lei da Educação:** trajetória, limites e perspectivas. 4 ed. Campinas-SP: Autores Associados, 1998.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na Administração Pública:** o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Direito Constitucional** – anotações nucleares. Curitiba: Juruá, 2001.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem constitucional:** construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. **Manual das Organizações Internacionais.** 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SELLA, Adriano. **Globalização neoliberal e exclusão social:** alternativas são possíveis. 2 ed. São Paulo: Paulus, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição.** São Paulo: Malheiros.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Luiz Inácio Lula; BUARQUE, Cristovam. Educação urgente: proposta nacional de educação do governo paralelo. *Apud:* BURSZTYN, Marcel; BUARQUE, Cristovam. **O semeador de utopias.** 1990.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais:** teoria e prática. São Paulo. Veras, 2001.

SILVA, S. Sant'Anna. **Os princípios orçamentários.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

SMYTH, J. (Ed.) **A socially critical view of the self-managing school.** Londres: The Falmer Press, 1993, in DUHOU, Ibtisam.

SOUZA, Paulo Renato et al. **Um modelo para a educação no Século XXI: notas sobre um seminário.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

STIGLITZ, Joseph. **Revista Desafios de Desenvolvimento – IPEA, PNUD.** Disponível em www.desafios.org.br. Acesso em 19.abr.2006.

TÁCITO, Caio. **Transformação do Direito Administrativo.** Coimbra: Almedina, 1992.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SALOMÃO, Sérgio Mattoso; SANTANA, Solange Maria. **As abordagens superficiais e os mitos – remodelando a gestão pública.** São Paulo: Edgard Blucher, 1994.

TOMMASI, Livia de (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 4 ed. São Paulo, Cortez, 2003.

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **O que é a Undime.** Disponível em http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=1&id_prin=1251. Acesso em 22.04.2006.

UNESCO. **Eqüidade e financiamento da educação na América Latina.** Brasília: UNESCO, 2002, 246p.

UNESCO. Relatório de Monitoramento Global 2005. **Educação para Todos: o imperativo da qualidade.** São Paulo: Moderna, 2005.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A segunda via: presente e futuro do Brasil.** São Paulo: Carta Editorial, 1999.

VACLAV, Havel. **Disturbing the Peace, Faber and Faber.** Londres e Boston, 1990.
VANNI, Icilio. Lições de Filosofia do Direito. *Apud*: DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 25 ed. São Paulo: 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4 ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. Publicação Unb.

ANEXOS

ANEXO 1 – LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004

Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior -SINAES e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes, nos termos do art. 9º, VI, VIII e IX, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

§ 2º O SINAES será desenvolvido em cooperação com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 2º O SINAES, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes, deverá assegurar:

I - avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV - a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Parágrafo único. Os resultados da avaliação referida no caput deste artigo constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

Art. 3º A avaliação das instituições de educação superior terá por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas obrigatoriamente as seguintes:

I - a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

II - a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

III - a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

IV - a comunicação com a sociedade;

V - as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

VI - organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

VII - infra-estrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

VIII - planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da auto-avaliação institucional;

IX - políticas de atendimento aos estudantes;

X - sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

§ 1º Na avaliação das instituições, as dimensões listadas no caput deste artigo serão consideradas de modo a respeitar a diversidade e as especificidades das diferentes organizações acadêmicas, devendo ser contemplada, no caso das universidades, de acordo com critérios estabelecidos em regulamento, pontuação específica pela existência de programas de pós-graduação e por seu

desempenho, conforme a avaliação mantida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

§ 2º Para a avaliação das instituições, serão utilizados procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais a autoavaliação e a avaliação externa in loco .

§ 3º A avaliação das instituições de educação superior resultará na aplicação de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 4º A avaliação dos cursos de graduação tem por objetivo identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relativas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica.

§ 1º A avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento.

§ 2º A avaliação dos cursos de graduação resultará na atribuição de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas.

Art. 5º A avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação será realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE.

§ 1º O ENADE aferirá o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento.

§ 2º O ENADE será aplicado periodicamente, admitida a utilização de procedimentos amostrais, aos alunos de todos os cursos de graduação, ao final do primeiro e do último ano de curso.

§ 3º A periodicidade máxima de aplicação do ENADE aos estudantes de cada curso de graduação será trienal.

§ 4º A aplicação do ENADE será acompanhada de instrumento destinado a levantar o perfil dos estudantes, relevante para a compreensão de seus resultados.

§ 5º O ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo inscrita no histórico escolar do estudante somente a sua situação regular com relação a essa obrigação, atestada pela sua efetiva participação ou, quando for o caso, dispensa oficial pelo Ministério da Educação, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º Será responsabilidade do dirigente da instituição de educação superior a inscrição junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP de todos os alunos habilitados à participação no ENADE.

§ 7º A não-inscrição de alunos habilitados para participação no ENADE, nos prazos estipulados pelo INEP, sujeitará a instituição à aplicação das sanções previstas no § 2º do art. 10, sem prejuízo do disposto no art. 12 desta Lei.

§ 8º A avaliação do desempenho dos alunos de cada curso no ENADE será expressa por meio de conceitos, ordenados em uma escala com 5 (cinco) níveis, tomando por base padrões mínimos estabelecidos por especialistas das diferentes áreas do conhecimento.

§ 9º Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP.

§ 10º Aos estudantes de melhor desempenho no ENADE o Ministério da Educação concederá estímulo, na forma de bolsa de estudos, ou auxílio específico, ou ainda alguma outra forma de distinção com objetivo similar, destinado a favorecer a excelência e a continuidade dos estudos, em nível de graduação ou de pós-graduação, conforme estabelecido em regulamento.

§ 11º A introdução do ENADE, como um dos procedimentos de avaliação do SINAES, será efetuada gradativamente, cabendo ao Ministro de Estado da Educação determinar anualmente os cursos de graduação a cujos estudantes será aplicado.

Art. 6º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação e vinculada ao Gabinete do Ministro de Estado, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, com as atribuições de:

I - propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;

II - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;

III - formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;

IV - articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;

V - submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes ENADE;

VI - elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;

VII - realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 7º A CONAES terá a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do INEP;

II - 1 (um) representante da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES;

III - 3 (três) representantes do Ministério da Educação, sendo 1 (um) obrigatoriamente do órgão responsável pela regulação e supervisão da educação superior;

IV - 1 (um) representante do corpo discente das instituições de educação superior;

V - 1 (um) representante do corpo docente das instituições de educação superior;

VI - 1 (um) representante do corpo técnico-administrativo das instituições de educação superior;

VII - 5 (cinco) membros, indicados pelo Ministro de Estado da Educação, escolhidos entre cidadãos com notório saber científico, filosófico e artístico, e reconhecida competência em avaliação ou gestão da educação superior.

§ 1º Os membros referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão designados pelos titulares dos órgãos por eles representados e aqueles referidos no inciso III do caput deste artigo, pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º O membro referido no inciso IV do caput deste artigo será nomeado pelo Presidente da República para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução.

§ 3º Os membros referidos nos incisos V a VII do caput deste artigo serão nomeados pelo Presidente da República para mandato de 3 (três) anos, admitida 1 (uma) recondução, observado o disposto no parágrafo único do art. 13 desta Lei.

§ 4º A CONAES será presidida por 1 (um) dos membros referidos no inciso VII do caput deste artigo, eleito pelo colegiado, para mandato de 1 (um) ano, permitida 1 (uma) recondução.

§ 5º As instituições de educação superior deverão abonar as faltas do estudante que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do caput deste artigo, tenha participado de reuniões da CONAES em horário coincidente com as atividades acadêmicas.

§ 6º Os membros da CONAES exercem função não remunerada de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 8º A realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP.

Art. 9º O Ministério da Educação tornará público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos.

Art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter:

I - o diagnóstico objetivo das condições da instituição;

II - os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas;

III - a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes;

IV - a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso.

§ 1º O protocolo a que se refere o caput deste artigo será público e estará disponível a todos os interessados.

§ 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades:

I - suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação;

II - cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos;

III - advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior.

§ 3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação

perior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório.

§ 4º Da decisão referida no § 2º deste artigo caberá recurso dirigido ao Ministro de Estado da Educação.

§ 5º O prazo de suspensão da abertura de processo seletivo de cursos será definido em ato próprio do órgão do Ministério da Educação referido no § 3º deste artigo.

Art. 11. Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes:

I - constituição por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos;

II - atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior.

Art. 12. Os responsáveis pela prestação de informações falsas ou pelo preenchimento de formulários e relatórios de avaliação que impliquem omissão ou distorção de dados a serem fornecidos ao SINAES responderão civil, penal e administrativamente por essas condutas.

Art. 13. A CONAES será instalada no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. Quando da constituição da CONAES, 2 (dois) dos membros referidos no inciso VII do caput do art. 7º desta Lei serão nomeados para mandato de 2 (dois) anos.

Art. 14. O Ministro de Estado da Educação regulamentará os procedimentos de avaliação do SINAES.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Revogam-se a alínea a do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e os arts. 3º e 4º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Brasília, 14 de abril de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

(DOU de 15/04/2004 - Seção - p.3)

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)