

A EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA E A LIMITAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS DO ESTADO

BRAZILIAN BASIC EDUCATION AND LIMITATION OF FINANCIAL RESOURCES OF THE STATE

Dhenize Maria Franco Dias¹

Resumo: O direito a educação impõe ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente em um facere do Estado, ensejando medidas concretizadoras como a elaboração e implementação de políticas públicas e consequente previsão orçamentária para a efetivação destes. Questiona-se o Estado, na impossibilidade de previsão orçamentária para a implementação de políticas públicas voltadas a educação básica, poderia invocar a chamada “teoria da reserva do possível”, que é o fenômeno econômico da limitação de recursos financeiros pelo Estado. Embora possa haver escolhas (chamadas de “trágicas” por parte da doutrina) quanto aos meios fáticos para se efetivar um direito social, a efetivação do direito a educação configura uma obrigação constitucional que deve ser concretizada pelo Estado. Para não cumprir os ditames constitucionais, muitas vezes invoca-se o argumento dos altos custos dos direitos e dos recursos escassos e quase sempre insuficientes para suprir todas as necessidades da sociedade.

Palavras-chave: Direito à educação. Orçamento e Teoria da Reserva do Possível.

Abstract: The right to education imposes on the Public Power, the satisfaction of a duty of positive provision, consisting of a facere of the State, providing concrete measures such as the elaboration and implementation of public policies and consequent budget forecast for the effective of these. The State is questioned, in the impossibility of budget forecasting for the implementation of public policies aimed at basic education, could invoke the so-called “reserve theory of the possible”, which is the economic phenomenon of the limitation of financial resources by the State. Although there may be choices (called “tragic” by the doctrine) as to the factual means to effect a social right, the realization of the right to education constitutes a constitutional obligation that must be fulfilled by the State. In order not to comply with constitutional dictates, the argument is often made for the high costs of scarce and often insufficient rights and resources to meet all the needs of society.

Keywords: Right to education. Budget and Theory of the Possible Reserve.

¹ Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo/UPM. Especialista em Direito Processual pela Universidade Católica de Santos/UNISANTOS. Professora do Ensino Superior das Faculdades Objetivo. Advogada e acadêmica do Curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Tocantins/Unitins. E-mail: dhenizef@hotmail.com

Introdução

A educação básica no Brasil é composta por três níveis de ensino: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A Educação Infantil é constituída por creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escolas para crianças de 4 a 5 anos, de acordo com a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. O Ensino Fundamental compreende 9 anos de estudos e o Ensino Médio, 3 anos, no mínimo.

O direito à educação impõe ao Poder Pública a satisfação de um dever de prestação positiva consistente em um facere do Estado, ensejando medidas concretizadoras como a elaboração e implementação de políticas públicas e consequente previsão orçamentária para a efetivação destas.

O interesse nesta pesquisa se justifica em razão de se verificar que durante o período de estágio supervisionado realizado nos deparamos com a educação básica pública brasileira em um panorama que apresenta um déficit considerável de recursos públicos aplicados de forma insuficiente ou frente à ausência de recursos em educação básica. Por esta razão, frequentemente, vemos escolas da rede pública de ensino básico sem estrutura física adequada, tais como carteiras, mesas, lousas, material pedagógico e/ou sem o devido investimento em qualificação profissional-docente. Esse tema despertou nosso interesse em investigar mais a fundo quais são os motivos que levam o Estado a escolher entre quais ações públicas na área educacional deve investir mais ou menos e quais são as razões da insuficiência de políticas públicas na área da educação básica brasileira.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar a possibilidade de o Estado exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais em relação ao oferecimento da educação básica em face da alegada teoria da reserva do possível, que permite gastos públicos quando há recursos suficientes nos cofres públicos para tanto, em detrimento do chamado *mínimo existencial*, entendimento esse vinculado a dignidade humana.

Questiona-se o Estado, na impossibilidade de previsão orçamentária para a implementação de políticas públicas voltadas a educação básica, poderia invocar a chamada “teoria da reserva do possível”, que é o fenômeno econômico da limitação de recursos financeiros pelo Estado.

Vale ressaltar que o direito a educação exige recursos para serem efetivados não lhe retira a qualidade de direito fundamental. Não é uma opção dos administradores ou do Poder Legislativo cumprir a Constituição, lei maior de um país.

Embora possa haver escolhas (chamadas de “trágicas” por parte da doutrina) quanto aos meios fáticos para se efetivar um direito, a efetivação do direito a educação configura uma obrigação constitucional que deve ser concretizada pelo Estado. Para não cumprir os ditames constitucionais, muitas vezes invoca-se o argumento dos altos custos dos direitos e dos recursos escassos e quase sempre insuficientes para suprir todas as necessidades da sociedade.

Ressalta-se que a escassez de recursos não pode ser tomada de forma absoluta, a ponto de se sobrepor totalmente à natureza de direito fundamental conferida ao direito a educação.

Os recursos financeiros, o orçamento e o planejamento de políticas públicas são meios necessários para a concretização do direito a educação básica, contudo, não são os únicos elementos que devem ser considerados para a efetivação do direito à educação básica. Isso é o que veremos melhor ao longo desta pesquisa.

Nesse contexto, surge a questão: A alegação da teoria da reserva do possível é limite fático suficiente para a não concretização da educação básica brasileira?, ou seja, o Estado pode simplesmente se abster de concretizar a educação básica alegando que não possui recursos públicos suficientes para investir em educação?. Para tanto, a metodologia adotada foi através de uma pesquisa qualitativa com auxílio de literatura bibliográfica nacional e estrangeira.

O artigo 205 da Carta Federal de 1988 prevê três objetivos básicos da educação: a) pleno desenvolvimento da pessoa; b) preparo da pessoa para o exercício da cidadania; c) qualificação da pessoa para o trabalho.

Esses objetivos necessitam de um sistema educacional democrático (no sentido isonômico, que possa ser estendido para todos a fim de assegurar a cada indivíduo o mínimo de desenvolvimento), devendo ser concretizados sob a forma de uma educação formal (escolar) a ser oferecida pelo Estado.

Assim, o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, combinado com o artigo 6º., eleva a educação ao nível de direito fundamental do homem, ao afirmar que a *educação é direito de todos*.

Abordamos o alcance da teoria da reserva do possível no que tange à possibilidade de o Estado se exonerar do cumprimento de seu dever constitucional de oferecer o acesso e a garantia da permanência dos educandos na educação básica que constitui a primeira etapa da educação formal.

Ao estudarmos a figura do orçamento e a possibilidade de alegação da “reserva do possível”, veremos os limites fáticos que impedem a concretização de uma política pública que efetive a educação básica no Brasil, direito humano fundamental social, que necessita de um *facere* (prestações positivas) do Estado.

Essas prestações positivas do Estado passam pelo reconhecimento da escassez dos recursos públicos e pelas “escolhas trágicas” na realização das tarefas públicas que efetivarão os direitos sociais.

Contudo, como verificamos em nossa pesquisa, a Administração Pública está vinculada aos ditames constitucionais em razão da clara determinação de sua responsabilidade pública, prevista na Constituição, que constitui pressuposto fundamental para a organização política e orçamentária, para o planejamento de políticas públicas e para a aplicação efetiva de recursos financeiros na educação básica.

Frequentemente a questão da restrição de direitos fundamentais por limites fáticos orçamentários chegam ao Poder Judiciário para apreciação e julgamento. A alegação da insuficiência ou ausência de recursos públicos é levantada pela Administração Pública no intuito de justificar a restrição a direitos fundamentais. É nessa situação que o Poder Público invoca a chamada *teoria da reserva do possível*, razão pela qual se pretendeu analisar comumente suas implicações jurídicas no que diz respeito à educação básica em nosso país. Ao final da pesquisa explicitam-se as considerações finais.

A Teoria da Reserva do Possível Ou das Escolhas Trágicas Aplicada ao Direito à Educação Básica

Orçamento público e o direito à educação básica

As dificuldades econômicas e financeiras limitam os recursos públicos disponíveis para a educação. Ressalta-se que a redemocratização do Brasil é um fenômeno recente e as políticas públicas na área da educação demandam tempo, planejamento, vontade política e investimentos maciços na educação básica para que possamos, daqui a algumas décadas, ver os resultados desses investimentos sociais.

É comum hoje em dia verificarmos casos de crianças em idade escolar obrigatória fora das salas de aula, em razão da ausência ou insuficiência de vagas em escolas públicas, tanto estaduais como em escolas municipais.

É comum, também, as esferas municipais e estaduais do Poder Executivo utilizarem o mesmo argumento da falta ou insuficiência de recursos financeiros que limitam os gastos públicos para justificarem

A obrigatoriedade do ensino fundamental caracteriza-se como um dever de dupla mão, ou seja, o dever do Estado (conforme determinações constitucionais) em propiciar os estudos às crianças e adolescentes e o dever dos pais em garantir a matrícula do filho menor, como dispõe também o art. 55 do Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, a obrigatoriedade do ensino infantil caracteriza-se somente pelo dever do Estado em propiciá-la.²

2 KIM, Richard P. Pae. Direito subjetivo à educação infantil e responsabilidade pública. CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 15., 2006. Anais... Manaus, 2006. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Richard%20P.%20Pae%20Kim.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

Foi no Estado Liberal que o ato de governar passou a não ser mais a gerência de fatos conjunturais, mas também, e, sobretudo, o planejamento do futuro, com o estabelecimento de políticas públicas a médio e longo prazo.³ Para que as políticas públicas pudessem ser efetivadas e saíssem do mero planejamento é necessária a vinculação deste com a figura do orçamento público.

O sistema orçamentário moderno evoluiu paralelamente ao crescimento, em importância, dos governos representativos e da sua atividade econômica. Na maioria dos países, com a importante exceção dos Estados Unidos, o sistema orçamentário surgiu primeiro ao nível nacional, estendendo-se depois aos governos estaduais e locais. A técnica orçamentária, entretanto, não se desenvolveu uniformemente entre todos os governos, nem se identifica a um conjunto de influências comuns que tenham atuado nos mesmos moldes, em todos os países. O vocábulo *budget* significou, originalmente, bolsa de dinheiro ou bolsa pública, que servia de receptáculo da receita e para o desembolso do Estado. Na Grã-Bretanha, o termo foi empregado para designar a mala de couro na qual o chanceler do Erário levava ao Parlamento a exposição das necessidades e dos recursos do governo. O termo passou finalmente, a significar os documentos que eram guardados na bolsa-planos financeiros do governo, submetidos à aprovação do legislativo.⁴

Ricardo Lobo Torres afirma que “é inútil procurar antes das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII a figura do orçamento”, e “com o advento do constitucionalismo nasce o orçamento, cercado de garantias normativas de liberdade.”⁵

É no final do século XIX e começo do século XX que o orçamento, como instrumento de controle político sobre o Poder Executivo, encontra-se formalmente acabado.⁶

Norteados pela política liberal, o orçamento tinha eminentemente a função de possibilitar aos órgãos colegiados um maior controle político sobre o Executivo. Contrapondo a receita e a despesa, o controle financeiro acabava sendo um corolário do controle político. [...] O controle político sobre o Executivo que se operava por meio do orçamento era simples reflexo da limitação negativa da atuação estatal, que era a tônica do Estado Liberal, que, com o poder distribuído por diversos órgãos, deveria possibilitar que os indivíduos usufruíssem de liberdade, segurança e propriedade.⁷

A partir dos anos 1930, quando o Estado brasileiro, seguindo uma tendência mundial, começou a intervir nos domínios sociais e econômicos, em razão do processo de passagem do Estado Liberal para o Estado Social, a preferência do legislador foi na direção de que tal intervenção fosse de competência do Governo Federal.

Assim, o orçamento assume sua concepção moderna de servir como instrumento de administração, ajudando o Poder Executivo “nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle.” Seria um documento de “antecipação”, representando a “própria programação de trabalho do governo.”⁸

O orçamento assim classificado é, antes de qualquer coisa, um inventário dos ‘meios’ com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas. É, pois, bastante adequado ao orçamento tradicional o rótulo de ‘lei de meios’, muito utili-

3 BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 57.

4 BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 3.

5 TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 3-4. v. 5.

6 TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 4-5. v. 5.

7 SOARES, Inês Virgínia Prado. O Direito ao meio ambiente e o controle da execução orçamentária no direito positivo brasileiro. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001, p. 14.

8 GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Atlas, 2005, p. 67.

zado pelo jargão jurídico.⁹

Com a expansão da economia mundial em um mundo globalizado e a crescente demanda pública, o orçamento passou a não atender às necessidades sempre crescentes do Poder Executivo: “O orçamento até então em uso, organizado especialmente como mero demonstrativo de autorizações legislativas, já não atendia às necessidades sentidas pelos executivos governamentais, todos eles envolvidos com encargos crescentes.”¹⁰

Tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, cujas interferências na vida social têm por finalidade a concretização de objetivos de interesse comum. Essa interferência estatal (que se dá por meio do instrumento econômico do orçamento público) no setor privado reflete “a distribuição relativa do poder econômico e político na sociedade.”¹¹

O orçamento reflete e molda, ao mesmo tempo, a atividade econômica de uma nação. Não é um instrumento passivo. As receitas do setor público provocarão efeitos específicos nos níveis da renda e da atividade econômica do setor privado. As despesas do setor público exercerão influência nos tipos de atividade econômica realizadas no setor privado, e determinarão, em parte, o nível da atividade econômica global. [...] O orçamento é, portanto, muito mais do que um simples plano de administração do setor governamental.¹²

No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional, a partir dos anos de 1990, com a redefinição do seu papel.¹³

Essa maior intervenção do Estado no sistema econômico segue uma tendência mundial, pós-neoliberal, em que o orçamento continua sendo um instrumento básico de administração e, como tal, deve cumprir múltiplas funções.¹⁴ Como afirma o economista norte americano Burkhead: “um dos aspectos mais importantes do orçamento público é o da sua utilização como instrumento para dirigir a economia de uma nação.”¹⁵

A direção e regulação da economia pelo Estado conduziram a uma centralização da política econômica e ao crescimento da estrutura administrativa da União, que foi acompanhada pela quase monopolização dos recursos de origem fiscal.¹⁶

Isso implicou a diminuição da capacidade de autodeterminação dos Estados-membros e, sobretudo, a diminuição de sua capacidade de autossuficiência econômico-financeira:

A opção desenvolvimentista brasileira sempre se materializou às custas da autonomia das unidades federadas. A institucionalização dessa opção conduziu à ampliação dos poderes da União, tanto em matéria legislativa como em matéria administrativa e econômica, concentrando-se, ainda, nas mãos desta

9 Ibid., p. 66.

10 Ibid., p. 66.

11 BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 77.

12 Ibid., p. 77.

13 Ricardo Lobo Torres comenta a influência sofrida pela Constituição de 1988 em razão da maior intervenção do Estado, através da promulgação de suas constituições, no poder econômico: “a partir dessa ordem de ideias, é que se deve apreciar a Constituição Orçamentária de 1988, em parte contraditória e em parte afinada com os problemas e carências atuais do País. [...] O texto de 1988 apresenta como característica básica a de se ter inspirado na Constituição da Alemanha. Daí resulta a sua ambivalência, que apenas poderá ser superada com uma interpretação que a afaste dos pressupostos teóricos contemporâneos à elaboração do modelo germânico. [...] A Constituição Orçamentária de 1988 é rica em sua expressão principiológica. Se interpretada corretamente, poderá conduzir ao equilíbrio orçamentário, ao desmonte do patrimonialismo e do cartorialismo-com a derrubada dos incentivos fiscais, - à transparência dos gastos e à moralidade no emprego do dinheiro público.” TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 6. v. 5.

14 GIACOMONI, op. cit., p. 68-69.

15 BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 77.

16 CLÈVE, Clémerson Merlin. Temas de direito constitucional. São Paulo: Acadêmica, 1993.

a maior parcela dos recursos públicos. Isto ocorre, inclusive, com a Constituição de 1988.¹⁷

Ressalta-se que o orçamento, além de servir como instrumento de controle, é também o produto da filosofia política de uma nação e das atitudes que predominam relativamente ao papel e à responsabilidade do governo.¹⁸

Tais interferências do Estado no Poder Econômico devem ser programadas e contínuas¹⁹, levando-se em consideração inúmeras questões relevantes, tais como: a escolha dos objetivos, o modo de atingi-los, a destinação de recursos financeiros, o controle das ações e omissões e a fixação de competências e responsabilidades.

O controle orçamentário é inerente ao princípio republicano e ao Estado de Direito. Geraldo Ataliba pondera com muita propriedade que “o orçamento é uma peça fundamental central, no esquema do manejo republicano dos bens e valores públicos.”²⁰ Ressaltava que para conhecer o orçamento não era suficiente o estudo dos artigos que o disciplinavam na Constituição. Era necessário que se partisse da ideia que o orçamento está dentro de um sistema constitucional que é:²¹

Visceralmente informado pelo princípio republicano (art. 1º, da CF) [...] que é desdobrado, sublinhado, reiterado e aplicado a todas as esferas do Governo – União, Estados e Municípios – em todas as suas exigências – Executivo, Legislativo e Judiciário – em todas as manifestações públicas.²²

A aplicação dos recursos públicos necessita de planejamento e programas de ação governamental, isto é, políticas públicas.²³ Nessa esteira, Maria Paula Dallari Bucci conceitua políticas públicas como: “[...] programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e juridicamente determinados.”²⁴

Nesse sentido, trata-se de conceito bastante abrangente que envolve não apenas a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas. Com efeito, a combinação de um conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público poderá conduzir os esforços públicos e as iniciativas privadas para o atingimento dos fins considerados valiosos pela Constituição e pela sociedade.²⁵

Para Gilberto Bercovici, o Estado é o principal formulador das políticas de desenvolvimento, sendo

17 CLÈVE, op. cit., p. 75.

18 BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 77.

19 A ideia de continuidade é inerente ao conceito de orçamento público que é um instrumento econômico cíclico, como ensina Burkhead: “o termo ciclo, entretanto, dá ideia perfeita da periodicidade orçamentária.” “Mas, ao mesmo tempo, a continuidade é marcada por fases específicas, de caráter cíclico.” BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 113.

20 SEMINÁRIO INTERDISCIPLINAR PROMOVIDO PELA SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO e IDEP – Instituto Internacional de Direito Público e Empresarial. Revista de Direito Público n. 91, p. 152-173, jul./set. 1989.

21 SOARES, Inês Virgínia Prado. Direitos fundamentais sociais e execução orçamentária: reflexões sobre a teoria da reserva do possível numa perspectiva constitucional, p. 12. Prelo.

22 SEMINÁRIO, op. cit., p. 152-173, jul./set. 1989.

23 “Independentemente do juízo que cada cidadão possa e deva fazer sobre essa opção política, não há dúvida de que o dispêndio de recursos pelo Estado brasileiro é uma atividade de cada vez maior relevância para o país, tanto pelo volume de recursos que desloca, como pela importância dos fins que busca realizar. Justifica-se, portanto, que essa atividade, dentre todas as outras desempenhadas pelo Estado, receba atenção específica.” BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 102-103.

24 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e o direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

25 BARCELLOS, op. cit., p. 102.

que as políticas públicas são resultados da interação entre fatores econômicos, políticos e ideológicos.²⁶ E cabe ao Poder Executivo e Legislativo dar início ao processo de formulação dessas políticas (como instituições formais de democracia representativa).²⁷

A análise das políticas públicas necessita do questionamento sobre as formas de intervenção pública e sua utilidade:

O próprio fundamento das políticas públicas e a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais. O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais.²⁸

Em se tratando de políticas públicas, é necessário um planejamento que coordene, racionalize e unifique as finalidades estatais, é certo que as políticas públicas são carregadas de sentido axiológico tanto pela própria ideologia constitucional como pelos *status quo* econômico e social. Desse modo, não existe planejamento “neutro”, visto que se trata de uma escolha entre várias possibilidades fáticas, orientadas por valores políticos e ideológicos.²⁹ É imprescindível um planejamento organizado e permanente³⁰, baseado nas políticas e diretrizes públicas às quais a organização se vincula.

Teoria da Reserva do possível ou das “escolhas trágicas” e o direito à educação básica

Com relação a esse novo enfoque prestacional do Estado, é necessário levar em consideração a dimensão essencialmente política das chamadas “escolhas a fazer.”³¹ Em alguns países anglo-saxões adota-se a “teoria das escolhas públicas” (*public choice theory*) e parte-se da hipótese exclusiva de que os funcionários fatalmente maximizam seus interesses, seu pessoal, seu orçamento, além de serem intrinsecamente ineficazes por falta de pressão do mercado. Contudo, em outros países dá-se o inverso: o Estado é mais preparado do que o setor privado.³²

Entre várias possibilidades, o Estado escolhe as medidas que considera de maior utilidade.³³ É o

26 BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, estado e constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

27 CAVALHIERI, Juliana Raquel; MACHADO, Ednilson Donisete. Políticas Públicas como instrumentos de concretização dos direitos sociais. CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 17, 2008, Anais... Brasília, DF, 2008, p. 3385.

28 BERCOVICI, op. cit., p. 144.

29 Ibid., p. 69-70.

30 “A Constituição do Estado Democrático e Social de Direito, por conseguinte, proclama o princípio do planejamento ou da programação, que transcende os lindes da Constituição Orçamentária para penetrar em todos os outros subsistemas do texto fundamental. Mas esse princípio deve ser examinado com temperamentos.” TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 60. v. 5.

31 A ideia de “escolhas a fazer” pela Administração Pública, traz consigo a noção de trade-off. “Sem tradução exata para o português, podemos dizer que a alocação de recursos escassos envolve, simultaneamente, a escolha do que atender e do que não atender. Preferir empregar um dado recurso para um dado fim significa não apenas compromisso com esse fim, mas também decidir não avançar, com o recurso que está sendo consumido, em todas as demais direções possíveis.” AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos: direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 92.

32 TROSA, Sylvie. Gestão pública por resultados: quando o estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

33 “Importante, ressaltar-se que com as afirmações de que os direitos são todos positivos, têm custos e que o Estado não é capaz de concretizar plenamente os direitos pela escassez de recursos, não se pretende reduzir o Direito à Economia. De fato, a constatação de que os direitos têm custos e em decorrência disto nem todos os direitos podem ser concretizados não é uma forma de subordinar o ordenamento jurídico e as decisões judiciais a uma racionalidade exclusivamente econômica. O objetivo almejado é um intercâmbio ou um acoplamento estrutural entre as racionalidades jurídica e econômica, sem negar a autonomia de cada área do conhecimento, para uma compreensão melhor do fenômeno jurídico e para decisões políticas e jurídicas mais adequadas à realidade. [...] não se deseja que os direitos sejam reduzidos a relações de custo e benefício nem que o Direito e as decisões políticas e judiciais sejam comandados por máquinas de calcular operadas por economistas.” MARCILIO, Carlos Flávio Venâncio. O custo dos direitos e a concretização dos direitos sociais. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo: RT, ano 17, n. 66, jan/mar, 2009. Sugestão de leitura: HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. The cost of rights-why liberty depends on taxes. New York: W.W. Norton and Company, 1999, p. 98 e 102.

Estado que escolhe onde e como aplicar os recursos públicos, de acordo com a chamada “teoria das escolhas públicas” (*public choice theory*). No entanto, a Constituição vincula juridicamente a definição das políticas públicas, limitada pelas finalidades estabelecidas pela própria Constituição, e “os resultados das políticas econômicas não dependem apenas de sua coerência econômica, mas também de sua viabilidade política e das opções institucionais” realizadas pelo Estado.³⁴ Vejamos o que diz Ana Paula de Barcellos sobre o assunto:

[...]Os recursos públicos disponíveis, portanto, devem ser investidos em políticas capazes de produzir esse resultado até que ele seja efetivamente atingido. Enquanto essa meta concreta não houver sido alcançada, outras políticas públicas não prioritárias do ponto de vista constitucional terão de aguardar.[...]A escolha das políticas públicas a serem implementadas ou, em outros termos, dos meios através dos quais as finalidades constitucionais podem ser alcançadas é atividade tipicamente reservada pela Constituição à definição político-majoritária. A Constituição fixa, de forma vinculante, fins ou metas que devem ser obrigatoriamente cumpridos pelo Poder Público [...], mas como atingir esses fins cabe ao Poder Público definir.³⁵

É mister mencionar que no racionalismo econômico (*economic rationalism*) as considerações da política econômica prevalecem sobre as políticas sociais e mesmo sobre a política em geral.³⁶

Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado. As reformas estruturais são os aspectos essenciais da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento.³⁷

O aparelho estatal concentra e centraliza funções, além de se caracterizar pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos que engessam a atuação estatal, ao mesmo tempo que orienta e define os comandos da atividade do Poder Público.

Nesse sentido, nos deparamos diante de um embate frequente que, para Sylvie Trosa³⁸, é um falso dilema: a oposição entre o gerenciamento e a escolha de políticas públicas. A autora afirma que a ideia mais comum é a de que o gerenciamento é uma questão interna de administração, de melhoria dos processos e procedimentos, enquanto a escolha de políticas públicas é determinada pelos governos.

Ricardo Lobo Torres explica que a questão das *escolhas trágicas* (*tragic choices*)³⁹ referente a escolha das políticas públicas está intrinsecamente ligada à temática das relações entre ética e orçamento, uma vez que dependem de uma opção moral:

As decisões básicas sobre o orçamento, a alocação de verbas para os pobres, para a defesa do meio ambiente, para as prestações de saúde e de educação, para o desenvolvimento regional etc, tudo depende de uma opção moral; a própria questão do equilíbrio orçamentário depende de apreciação ética; aliás a ética passa a fornecer o coeficiente de normatividade das ciências sociais, principal-

34 BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, estado e constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 144.

35 BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. [S.l.: s. n.], [200-].p. 19-21.

36 “Como atos administrativos, as escolhas políticas relativas ao orçamento também deveriam ser realizadas conforme este processo de modo a garantir transparência e democratização ao sistema.” AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 93.

37 BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, estado e constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 158.

38 TROSA, op. cit.

39 “A questão é extremamente complexa, pois exige o estabelecimento de prioridades e de critérios de escolha caso a caso, que poderão variar no tempo e no espaço, de acordo com as necessidades sociais mais prementes.” BARCELLOS, Ana Paula. A eficácia dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 239.

mente da Economia.⁴⁰

Assim, várias escolhas gerenciais apegam-se não apenas à eficácia e eficiência, mas também a escolhas da sociedade e da política. Nem sempre essas escolhas são exibidas dessa forma à sociedade. “É próprio da cultura brasileira desconsiderar a importância do orçamento e evitar discussão sobre ele.”⁴¹

Nota-se que, em razão da necessidade de previsão orçamentária de recursos públicos, nem sempre bem distribuídos pelo Poder Público que, por vezes, relega, a um segundo plano, os objetivos previstos na Carta Magna vigente, em detrimento de finalidades alheias à vontade constitucional, o Estado não consegue cumprir integralmente os ditames constitucionais em virtude da vinculação do Poder Público à lei orçamentária e dos recursos públicos esgotáveis. Como comenta Ricardo Lobo Torres:

A lei orçamentária anual é o instrumento que sintetiza as políticas e opta entre as suas diversas possibilidades. Depois que se esgotou a ideologia da inesgotabilidade dos recursos públicos, sustentada pelos empréstimos internos e externos ilimitados, e que se reacendeu a convicção de que a escassez deve ser considerada não só nos cálculos da economia nacional, mas também nos do orçamento, transferiram-se para as alocações anuais de verbas as decisões básicas das políticas sociais. Em outras palavras, não é mais apenas problema administrativo a execução de certos serviços e a entrega de determinadas prestações, senão que se transformou o orçamento no plano final de distribuição de recursos financeiros escassos. E as *decisões trágicas*, de diferentes graus, consistem nas opções entre as poucas soluções possíveis. As decisões de 1º grau implicam a escolha entre objetivos genéricos: deve-se privilegiar, na alocação de recursos orçamentários, a saúde e a educação ou os investimentos para o desenvolvimento, máxime por intermédio das empresas estatais permanentemente deficitárias? As decisões de 2º grau cuidam casuisticamente da distribuição de verbas: qual é o hospital, situado em cidade, que deve receber os recursos para a aquisição da caríssima aparelhagem moderna para exames laboratoriais ou para intervenções cirúrgicas? **As escolhas são trágicas porque delas dependem os valores fundamentais, inclusive a própria vida humana.** (grifo nosso).⁴²

Contudo, é sobre o tema da educação que necessita de eficiência dos serviços públicos para sua sobrevivência, que a questão do orçamento público surge com mais força e imprescindibilidade, em virtude da vinculação existente entre o orçamento e a efetivação dos direitos sociais (que necessitam de prestações estatais). É justamente na área das políticas públicas que se efetivam os direitos sociais, entre eles, o direito à educação básica, e é onde a Administração atua de forma mais direta e exerce a “discrecionalidade que lhe sobra na execução do orçamento.”⁴³

A questão da efetiva concretização do direito à educação, e em particular do direito a educação básica, envolve questões de orçamento e disponibilidade do Erário Público, como vimos anteriormente, com dotação específica para a implementação de meios à concretização das medidas pleiteadas, como também envolve questões de natureza política.⁴⁴ Como podemos apreender das lições da Procuradora da República, Inês Virgínia Prado Soares:

A importância reside exatamente na necessidade de se destacar que o nosso Estado Democrático de Direito não quer apenas a elaboração pelos eleitos pelo povo da lei orçamentária, com prazo delimitado, quer a feitura de uma lei orçamentária na qual a busca da efetividade dos direitos fundamentais sociais preva-

40 TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 43. V.5:

41 Ibid., p. 44.

42 Ibid., p. 43-44.

43 TORRES, op. cit., p. 195.

44 José Roberto Dromi afirma que em todo problema jurídico há uma questão política: “El derecho se ajusta a um orden: el político, puesto que em todo problema jurídico hay una cuestión política. Resulta insostenible pretender um derecho puro sobre la base de una supuestaneutralidad política.” DROMI, José Roberto. Derecho subjetivo y responsabilidad pública. Bogotá: Temis Librería, 1980, p. 4.

leça, que os recursos sejam alocados para atendimento de tal finalidade e que na fase de execução orçamentária o administrador esteja comprometido com a realização das políticas traçadas. [...] O Estado Democrático de Direito brasileiro exige não só que os gestores das normas orçamentárias sejam responsáveis e tenham por objetivo atender aos interesses da sociedade. Exige isso, mas requer também a transparência na gestão orçamentária e a legitimação da sociedade civil na fiscalização da mesma.⁴⁵

Apesar de a Administração Pública possuir certo poder de escolha (discricionariedade⁴⁶) quanto às escolhas públicas é geralmente na execução do orçamento que o Estado se depara com as chamadas ‘escolhas trágicas’, mesmo assim está condicionada ao fim ali proposto na Constituição, dentro dos limites constitucionais que estabelecem as finalidades que devem ser alcançadas, ou o que o jurista alemão Konrad Hesse chama de “vontade de Constituição” (*WilleZurVerfassung*).⁴⁷

Percebe-se que a discricionariedade⁴⁸ administrativa consiste em um “poder demarcado, limitado, contido em fronteiras requeridas até por imposição racional.”⁴⁹ E, portanto, é possível determinar sua extensão e seu alcance. É a Constituição que “desenha o perfil” da discricção administrativa por meio de seus princípios e postulados explícitos ou implícitos.

Celso Antonio Bandeira de Mello explica que não é possível conceber a ideia de discricionariedade sem a “remissão lógica de limites a ela.”⁵⁰ E esses limites se encontram nos ditames constitucionais como um todo.

E ensina que os limites da discricionariedade ou seus “confinos” são os “*próprios pressupostos legais justificadores do ato, a finalidade normativa*—ainda que expressos mediante conceitos algo imprecisos—e a *causa* do ato que determinam os limites da discricção.”⁵¹

A Administração Pública está vinculada aos ditames constitucionais em razão da clara determinação de sua responsabilidade e finalidade públicas de todos os atos administrativos, previstos na Constituição, que constitui pressuposto fundamental para a organização política. Como podemos conferir nas palavras de Dromi:

La responsabilidad pública es principio y presupuesto fundante de la organización política. Jamás podrá hablarse de libertad, democracia, república, o de otras

45 SOARES, Inês Virgínia Prado. Direitos fundamentais sociais e execução orçamentária: reflexões sobre a teoria da reserva do possível numa perspectiva constitucional, p. 14. No prelo.

46 A discricionariedade é um conceito jurídico que tem origem no Direito Administrativo, mas que – pode ser utilizado para descrever as funções de todos os atos estatais que envolvem uma determinação. Consiste nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello como sendo “a margem de ‘liberdade’ que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.” MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 946.

47 “Mais além de tudo isso não pode o mais engenhoso sistema constitucional garantir efetivamente sua observância quando carece dos pressupostos necessários para alcançar sua efetiva vigência, quando a constituição não é capaz de se haver bem com a realidade de uma ordem configuradora e formadora de uma realidade histórica viva. Essa capacidade, que é um pressuposto para que a Constituição possa cumprir as funções assinaladas, depende, em grande medida, de fatores externos, sobre os quais, por sua parte, só pode influir limitadamente. Entre eles podem-se citar as circunstâncias da realidade histórica, a cujo ordenamento está destinada a Constituição, e o nível de desenvolvimento espiritual, social, político e econômico dos tempos.” HESSE, Konrad. Temas fundamentais do direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 12.

48 Celso Antonio Bandeira de Mello afirma que a discricionariedade é relativa, “no sentido de que, por ampla ou estrita que seja, a liberdade outorgada só pode ser exercida de maneira consoante com a busca da finalidade legal em vista da qual foi atribuída competência. Logo, seja qual for a extensão da liberdade resultante da regra a ser cumprida, o administrador não poderá decidir-se por motivos particulares, de favorecimento ou perseguição, que isto configuraria ‘desvio de poder’, nem por razões de interesse público diferente daquele contemplado na regra sub execução, sob pena de incidir no mencionado vício.” MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 959.

49 Ibid., p. 947.

50 Ibid., p. 947.

51 Ibid.

fórmulas fundadas, si no existe una clara determinación de la responsabilidad pública, com fijación precisa de los derechos y deberes de los que mandan y de los que obedecen.⁵²

Os limites dos atos administrativos são uma clara demonstração das finalidades constitucionais, como ressalta Celso Antonio Bandeira de Mello:

A lei, então, vaza sempre, nas palavras de que se vale, o intento inequívoco de demarcar situações propiciatórias de certos comportamentos e identificar objetivos a serem implementados. Salvo disparatando, não há fugir, pois à conclusão de que ao Poder Judiciário assiste não só o direito, mas o indeclinável dever de se debruçar sobre o ato administrativo, praticado sob título de exercício discricionário, a fim de verificar se se manteve ou não fiel aos *desideratada* lei; se guardou afinamento com a *significação possível* dos conceitos expressados à guisa de pressuposto ou de finalidade da norma ou se lhes atribuiu inteligência abusiva.⁵³

Nesse sentido, o professor da Universidade Federal do Pará, Fernando Facury Scaff, cita que “existe uma margem de *“discricionariade administrativa”*, mas esta é circunscrita pelas normas constitucionais e legais que regem as situações concretas sob responsabilidade da Administração.”⁵⁴

Qualquer tentativa de esvaziar o sentido de imperatividade e fundamentalidade das normas constitucionais ou de autorizar os poderes ilimitados da Administração Pública seria uma forma de aniquilar com os direitos e princípios estabelecidos pela Carta Magna de 1988.

O papel do Estado no financiamento da educação continua sendo importante, mesmo em um contexto de descentralização e de grandes limitações financeiras. A regulação da oferta e da demanda em matéria de ensino, assim como as decisões relativas ao equilíbrio entre equidade e eficácia, ou entre qualidade e quantidade, fazem parte da competência constitucional da Administração Pública.

No Brasil, a delegação da responsabilidade pela Educação Básica às prefeituras e estados-membros não é suficiente por si só para garantir que as escolas municipais e estaduais sejam geridas eficazmente nem que a alocação de recursos esteja isenta de qualquer interferência política, visto que as “decisões de poder” não são apartadas em sua totalidade de “decisões políticas.”

A ausência de promoção do direito a educação básica, bem como a insuficiência de escolas públicas em todos os municípios brasileiros, ou a carência de vagas nas escolas públicas enseja a adoção de medidas drásticas no âmbito judicial e administrativo e a responsabilização pessoal de seus administrados na seara criminal, administrativa e cível.

Considerações Finais

Vimos que a discricionariade que é o poder do Estado em realizar suas próprias escolhas tem como limite os comandos constitucionais que ensejam uma restrição à liberdade do administrador.

No que tange à interpretação do texto constitucional referente ao direito à educação, à elaboração e à implementação das políticas educacionais no país, impõe aos *policy makers* exigências de vinculação entre diretrizes e bases constitucionais para sua efetivação.

É comum, para a Administração Pública, invocar a chamada “teoria da reserva do possível” como obstáculo para a efetivação do direito fundamental social à educação usando como justificativa uma margem de discricionariade que contemple o não fazer por parte do Estado.

52 DROMI, José Roberto. Derecho subjetivo y responsabilidad pública. Bogotá: Editorial Temis Librería, 1980, p. 5.

53 MELLO, op. cit., p. 948.

54 SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível: direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 152.

Em matéria de educação, a Constituição Federal de 1988, disciplina e garante a destinação de recursos públicos resultantes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, obrigando os Estados, DF e Municípios a destinarem no mínimo 25% dos recursos públicos em educação; e 18% em nível federal.

Os recursos existem e devem ser aplicados de modo razoável. O Estado deve provar que utilizou o *máximo* de recursos públicos disponíveis para a concretização do direito público subjetivo ao ensino obrigatório e gratuito à educação básica, bem como aos demais direitos sociais constitucionalmente previstos.

Nota-se que a gestão pública no Brasil, em especial, a gestão de recursos públicos voltados à educação, vivencia um momento de comodismo por parte dos entes federados que, de modo frequente, têm se aproveitado da escassez de recursos e de seus ‘apertados’ orçamentos públicos para justificar a dificuldade de concretização dos direitos sociais, em geral, e, em particular, do direito à educação.

Entendemos que a alegação da teoria da reserva do possível ou a teoria das “escolhas trágicas”, como um simples limite fático, desprovido de fundamento técnico, político, econômico ou jurídico, em sede de direitos humanos, não é justificativa suficiente para restringir a garantia do *mínimo de efetividade* que deve ser conferida ao direito à educação básica no Brasil.

Ao Estado não é possível a simples *abstenção* de seu dever constitucional de concretizar os direitos econômicos, sociais e culturais, sob o argumento da falta ou insuficiência de recursos públicos.

Deve o Poder Público implementar os direitos sociais ao *máximo* dentro de suas possibilidades finitas e escassas ao proteger o *mínimo* essencial de cada direito fundamental.

Restrições, limites fáticos existem e devem estar previstos ao máximo pelo legislador originário constitucional, como por exemplo, os limites orçamentários. Existe a possibilidade de *restrição a direitos fundamentais*, já que os direitos fundamentais não são *absolutos*, desde que a Administração demonstre que dispensou o máximo de recursos públicos e que preservou o núcleo essencial dos direitos, sob pena de esvaziar seu conteúdo jurídico essencial.

A Administração Pública está sujeita aos deveres constitucionais como os demais administrados e, portanto, se sujeita a uma interpelação judicial por via do exercício de uma prestação individual. O que impõe ao Estado uma atuação fundamentada nos ditames constitucionais e nos valores informadores do Estado Democrático de Direito: dignidade da pessoa humana, justiça social e cidadania.

As soluções apresentadas consistem em fazer melhor uso dos recursos existentes até o *máximo possível* e na mobilização de novas fontes de financiamento, a fim de dar efetividade *máxima* ao *direito público subjetivo* ao ensino obrigatório e gratuito e salvaguardar o *núcleo essencial* dos direitos fundamentais.

Para que os orçamentos dos Estados possam fazer frente às dificuldades de financiamento da educação, é mister o melhor aproveitamento dos recursos existentes, bem como também melhorar a administração e a gestão do sistema, ou ainda buscar novas fontes de financiamento, sendo necessária a implementação de políticas de governo (mandato-gestão) e não somente de políticas de Estado.

Ressalta-se que o uso eficaz dos recursos públicos deve ser uma preocupação constante dos poderes públicos. Ao Estado cabe a tarefa de definir as prioridades da ação pública, direcionando-se pelas diretrizes constantes na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e, sobretudo, pela Carta Federal de 1988, levando-se em consideração a *vontade de Constituição*.

Referida efetividade necessita de um engajamento e de uma vontade política cada vez mais evidente por parte da Administração Pública e da própria sociedade como parceiros dessa aliança em favor da educação para todos, a fim de efetivar o que preconiza o artigo 205 da Constituição Federal de 1988.

Referências

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Trotta, Madrid, 2002, p. 3-4.

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. **Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 93.

AMARAL, Gustavo. **A interpretação dos direitos fundamentais e o conflito entre poderes**: teoria dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba:Juruá, 2005, p. 233-237.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais**: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 102-103.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 122.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 15, p. 19-21, jan./mar. de 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/artigo_controle_pol_ticas_p_blicas_.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 218.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 57.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERVIAN, Pedro Alcino; CERVO, Amado Luiz. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=726>. Acesso: em 20 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas e plano de ações articuladas (PAR)**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-par>>. Acesso

em: 20 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Financiamento da educação**: salário educação. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/index.php/financ-salarioeducacao>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Secretaria de Educação Básica, 2006, p. 6. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfpolit2006.pdf>>. Acesso em: 12 dez.2010.

BRITO, Vera Lúcia Alves de. O Público, o privado e as políticas educacionais. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R.T. **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 130.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito, políticas públicas**: reflexos sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 3.

_____. **Políticas públicas e direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 3.

CAFÉ DE JESUS, Luciana André de Meirelles. **Direito à educação**: direito público subjetivo consagrado na constituição Federal face ao sistema educacional vigente. 2002. Monografia (Pós-Graduação em Direitos Difusos e Coletivos) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002, p. 5.

CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. O acesso à educação na ordem constitucional brasileira: a consolidação da cidadania no Estado democrático de Direito. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 17., 2009, **Anais...** Brasília, 2008, p. 763.

CAVALHIERI, Juliana Raquel; MACHADO, Ednilson Donisete. Políticas Públicas como instrumentos de concretização dos direitos sociais. CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 17, 2008, **Anais**. Brasília, DF, 2008, p. 3385.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CLAUDE, Richard Pierre. Direito à educação e educação para os direitos humanos. SUR, **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 2, n. 2, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista**

dos Tribunais, n. 737, p. 11-22, [201-].

COSTA, Denise Souza. A universalização da educação básica no estado constitucional. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 18., 2009, **Anais...** São Paulo, 2009, p. 3484.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos atos administrativos especiais**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 427.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 2-3, jul. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E.M.T. **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 567-584.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do estado e as políticas públicas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, V.H. **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001, p. 50.

DROMI, José Roberto. **Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública**. Bogotá: Editorial TemisLibrería, 1980, p. 5.

DUARTE, Clarice Seixas. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na constituição federal de 1988**. 2003. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003, p. 37.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 4, out. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **Revista Eletrônica São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 02, abr./jun., 2004.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 41.

FERREIRA, PINTO. Educação e constituinte. **Revista de Informação Legislativa**, p. 171-173, v. 92.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 23.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**. Curitiba: Lumen Juris, 2005.

GARCIA, Emerson. **O direito à educação e suas perspectivas de efetividade:** a efetividade dos direitos sociais. Curitiba: Lumen Juris, 2008.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** São Paulo: Atlas, 2005, p. 67.

HESSE, Konrad. **Significado dos direitos fundamentais:** temas fundamentais do direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 45-46.

HESSE, Konrad. **Constituição e direito constitucional:** temas fundamentais do direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 12.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 21.

HOLMES, Stephen; CASSR. Sustain. **The Coast of Rights:** Why liberty depends on taxes. New York: Norton, 1999.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Conteúdo material do direito à educação:** direito à Educação, uma questão de justiça. São Paulo: Malheiros, 2004.

LIMA FILHO, Francisco das C. **Garantia constitucional dos direitos sociais e sua concretização jurisdicional.** Direito Público. Porto Alegre: Síntese; Brasília, DF: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2005. Trimestral, p. 8.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 103.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **A educação como direito fundamental.** Curitiba: Lumen Juris, 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais:** teoria e prática. São Paulo: Método, 2006, p. 236.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais orçamento e reserva do possível.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

KIM, Richard P. Pae. Direito subjetivo à educação infantil e responsabilidade pública. CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 15., 2006, **Anais...** Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Richard%20P.%20Pae%20Kim.pdf>. Acesso em: 15 nov. de 2010.

MARCILIO, Carlos Flávio Venâncio. O custo dos direitos e a concretização dos direitos sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional.** São Paulo: RT, ano 17, n. 66, p. 157-158, jan./mar., 2009.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **O princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente e a discricionariedade administrativa.** São Paulo: RT, n. 749, p. 82-103.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. **Em aberto.** Brasília, DF, ano 8, n. 42, p. 7, abr./jun. 1989, p. 7.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2007, p. 933.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Do direito social aos interesses transindividuais: o estado e o direito na ordem contemporânea.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O direito à educação.** [S. l.]: Renovar, 2002, p. 92.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 225.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível.** Curitiba: Juruá, 2009.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção previdenciária dos trabalhadores informais. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 15., 2006, **Anais...** Manaus, 2006, p. 1.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais: proteção nos sistemas internacional e regional interamericano. **Revista Internacional de Direito e cidadania**, n. 5, p. 74, out. 2009.

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

REIS, Suzete da Silva; REIS, Jorge Renato. Políticas públicas para efetivação do direito fundamental à educação. CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 18., 2009 **Anais.** São Paulo, 2006, p. 3798.

RUIZ, Antonio Ibañez. **As políticas públicas de Educação Básica na Espanha Democrática: comentários a respeito da educação básica brasileira.** Brasília: Embajada de Espana. Consejería de Educación, 2007.

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. A política de financiamento da educação básica no Brasil: apontamentos para o debate. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R.T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 211.

SARLET, Ingo. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, di-

reitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. **Mundo jurídico**, 2005. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 16 jan. 2010.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação, LDB: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 09.

SCAFF, Fernando Facury. **Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos**. [S.l.]: Interesse Público, 2005, n. 32, p. 213-226.

_____. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. Direitos Fundamentais, orçamento e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 173-174.

SILVA, Virgílio Afonso. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 128.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista**. 2006. Dissertação de (Mestrado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **O Direito ao meio ambiente e o controle da execução orçamentária no Direito positivo brasileiro**. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001, p. 14.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direitos fundamentais sociais e execução orçamentária: reflexões sobre a teoria da reserva do possível numa perspectiva constitucional**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

SOUZA, Fabiana Cássia Dupim. Educação e dignidade: libertação como direito. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Direito à vida digna**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 234.

SOUZA PINTO, Felipe Chiarello. **O verdadeiro ensino fundamental**. [S.l.: s. n.] no prelo.

TAVARES, André Ramos. **Direito fundamental à educação**. [S. l.; s. n.], [200-] p. 776.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas**. Campinas: Autores Associados; São Paulo: UESP: ANPAE, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro:

Renovar, 2000, p. 3-4. v. 5.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

VAZ, Anderson Rosa. A cláusula da reserva do financiamento possível como instrumento de efetivação planejada dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: RT ano 17, n. 67, p. 20, abr.-jun. 2009.

WANG, Daniel WeiLiang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. In: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti (Org.) **Direitos fundamentais orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 349.

Recebido em 7 de novembro de 2018.

Aceito em 16 de agosto de 2019.