



## A FISCALIZAÇÃO DO EXECUTIVO ESTADUAL À LUZ DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SEUS REFLEXOS NA CONJUNTURA POLÍTICA E PEDAGÓGICA DA REDE PÚBLICA DE ENSINO BÁSICO DO RIO GRANDE DO NORTE

*João Victor Gomes Bezerra Alencar<sup>1</sup>*

### RESUMO

O presente artigo científico visa descrever o processo histórico de evolução do direito fundamental social à educação ao longo das constituições brasileiras e sua relação com a realidade da educação pública no Rio Grande do Norte. Para isso, foram analisados alguns conceitos modernos da jurisdição constitucional, a exemplo da reserva do possível e do mínimo existencial, relativos a orçamento e políticas públicas, bem como pesquisa dos planejamentos orçamentários desenvolvidos pelos gestores estaduais durante os anos de 2006 a 2016 com o intuito de apurar se houve cumprimento do artigo 212 da Constituição.

**Palavras-chave:** Direitos Sociais. Educação Pública. Orçamento.

### 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa demonstra em seu título as diretrizes a serem trabalhadas na área das Ciências Sociais Aplicadas, sendo elas o Direito e seu diálogo com as Políticas Públicas. Neste sentido, a investigação a ser realizada pauta-se no estudo do direito fundamental de acesso à educação, cuja análise se firma em sua efetivação ou não por parte do Estado do Rio Grande do Norte, bem como se há o correto repasse das verbas garantidas constitucionalmente para este setor.

<sup>1</sup> Graduando do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN).

Os direitos sociais, presentes na CF/88 em seu artigo 6º, estão atrelados ao campo de análise macro dos direitos fundamentais, uma vez que se situam no texto constitucional em capítulo próprio e no título específico a tratar sobre os direitos e garantias fundamentais.

Neste contexto, a educação está presente no artigo supracitado e é, portanto, considerada um direito social. Em uma análise mais profunda, que vai do artigo 205 ao 214 da CF/88, ela é considerada um direito de todos e dever do Estado e da família.

Mister salientar que o Estado do Rio Grande do Norte representa o poder executivo envolvido na análise de competência desta pesquisa, uma vez que o foco de estudo é direcionado a rede pública de ensino básico- a qual de acordo com o artigo 211 da CF/88, §3º, é de competência dos Estados.

Diante deste quadro de competências, atrelado às más gestões dos governantes e as crises econômicas de ordem global que acabam atingindo a arrecadação pública do Brasil, tem-se o embate entre o reserva do possível e o mínimo existencial frente à jurisdição constitucional, que coloca em choque a necessidade da prestação do serviço público básico garantido constitucionalmente e a alegação de falta de recursos para executar tais serviços por parte da administração pública.

A conjuntura política e pedagógica em tela será estudada por meio da análise de atuação de órgãos judiciários importantes para a efetivação e fiscalização da qualidade do sistema público de ensino potiguar, sendo eles o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, o Ministério Público do Rio Grande do Norte e o Tribunal de Contas do Estado. Paralelo a isso, buscará analisar as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) dos anos de 2006 a 2016 inseridas no contexto de entendimento a respeito do cumprimento ou não do artigo 212 da Carta Magna.

## **2 DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO**

O direito à educação, diante da evolução do constitucionalismo brasileiro, configurou-se como um direito social fundamental de prestação positiva. Desta forma, a sua introdução e desenvolvimento no ordenamento jurídico pátrio, sob a influência teórica de outras constituições, permitiu ao Estado proporcionar uma melhor gestão do setor educacional do país, tendo como objetivo a convergência de elementos garantidores deste direito os quais sejam capazes de promover a dignidade da pessoa humana na sociedade brasileira.

### **2.1 Aspectos históricos dos direitos sociais e sua introdução no ordenamento jurídico brasileiro**

Ao longo do constitucionalismo brasileiro, as cartas constitucionais passaram por uma série de mudanças decorrentes da própria evolução da sociedade, a qual passou a exigir cada vez mais do Estado a garantia e promoção de direitos sociais básicos. Desde a carta imperial de 1824 à CF/88, ocorreram diversos acontecimentos os quais convergiram para a amplitude da hermenêutica jurídica e, conseqüentemente, da aplicação das normas constitucionais em face

dos importantes avanços políticos e ideológicos constantes entre os séculos XVIII e XX.

Neste diapasão, ainda diante do advento modificativo do constitucionalismo brasileiro, surge um documento de ímpar importância no tocante à adoção dos direitos sociais perante a ordem constitucional no Brasil: a Constituição de 1934. Este texto normativo foi o primeiro texto constitucional brasileiro preocupado e comprometido com as questões sociais do país e a instituir um título específico (título IV) disciplinando a ordem econômica e social brasileira.

Sendo assim, a base fática e ideológica para a configuração das inovações constitucionais da época foi a crise do Estado liberal, evidenciado pela eclosão da Primeira Guerra Mundial. A partir deste momento, os conceitos de liberdade e igualdade passaram a ser repensados entre as nações diante da formação dos novos Estados sociais.

Por complemento, reformula-se também o conceito de igualdade no Estado social, em que o próprio Estado passa a atuar por meio dos direitos sociais como forma de dirimir as possíveis desigualdades: a liberdade é assegurada constitucionalmente, mas possui o limite de não ultrapassar a barreira da igualdade efetivada por meio dos direitos sociais. Desta forma, complementa Bernardo Gonçalves Fernandes (2011, p. 468-470) acerca da crise do Estado Liberal:

Seu traço principal é a mudança de comportamento esperado/exigido do Estado; isto é, abandonam a percepção de uma postura abstencionista por parte do Estado, para, ao contrário, afirmar a necessidade desse intervir, gerando condições de implementação de programas públicos (acerca da saúde, trabalho, educação etc.) Através desses programas o Estado interfere na esfera dos indivíduos a fim de garantir-lhes o mínimo de condições de existência (digna), notadamente, buscando eliminar, ou pelo menos apaziguar, as desigualdades existentes.

Seu traço principal é a mudança de comportamento esperado/exigido do Estado; isto é, abandonam a percepção de uma postura abstencionista por parte do Estado, para, ao contrário, afirmar a necessidade desse intervir, gerando condições de implementação de programas públicos (acerca da saúde, trabalho, educação etc.) Através desses programas o Estado interfere na esfera dos indivíduos a fim de garantir-lhes o mínimo de condições de existência (digna), notadamente, buscando eliminar, ou pelo menos apaziguar, as desigualdades existentes.

Contudo, surge uma nova concepção a ser adotada pelo Estado social liberal, o qual passa a incluir os direitos sociais e econômicos no grupo de direitos fundamentais, para que, desta forma, alcance-se a igualdade e justiça social como produto final deste processo (BONAVIDES, 2010, p. 375-381), coibindo a exploração do homem pelo homem.

Foi nesse cenário de evolução constitucional, portanto, que surgiram dois textos constitucionais de extrema importância para o constitucionalismo global no que tange a configuração do Estado como sujeito garantidor de direitos sociais básicos: a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. Contudo, há de se enaltecer a relevante influência dos referidos textos constitucionais na elaboração da Constituição brasileira de 1934 (SILVA, 2014, p. 287-289), devido à inédita abordagem dos direitos socioeconômicos.

## 2.2 Direito à educação nas constituintes brasileiras

Destarte, diante da análise conjuntural da evolução dos direitos sociais, mister salientar a progressão do direito à educação dentre este cenário, o qual também passou por intensos debates e modificações ao longo das constituintes brasileiras - desde a Constituição Imperial de 1824 até a CF/88 (CURY; HORTA; FÁVERO; 2005, p. 05-27).

Pois bem, tem-se como ponto de partida para o referido estudo a Assembleia Constituinte de 1823, a qual dará ensejo para a outorga da Constituição de 1824, tendo como destaque as discussões acerca da criação de projetos para a educação nacional, cuja proposta embasou artigo 179 da Carta Constitucional de 1824, inciso XXXII: “instrução primária gratuita e aberta a todos os cidadãos”.

Destaca-se também a responsabilidade da família e da igreja - lei imperial de 1827 determinava que os professores lecionassem princípios da moral cristã e doutrina católica nas escolas – referente ao dever educacional dos jovens (MALISKA, 2001, pag. 22), bem como a análise socioeconômica da abrangência da educação pública, tendo em vista que, para o entendimento da época somente poderia ter acesso ao benefício educacional quem fosse cidadão.

Em 1891 foi elaborada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, cuja temática da educação foi pouco abordada em seu texto normativo. Destaca-se apenas o posicionamento constitucional firme em favor da laicidade dos estabelecimentos públicos, em que se deveria predominar o caráter laico no ensino (artigo 72, §6º), fruto da separação do Estado e da Igreja católica.

A Constituição de 1934 é destaque na história constitucional do Brasil por ter sido a primeira a instituir um título específico capaz de disciplinar a ordem econômica e social. Desta forma, os destaques para a área da educação como um direito social são notórios, inicialmente pelo fato de que ela passa a ser compreendida como um direito de todos e tarefa dos poderes públicos, devendo ser ministrada também pela família, além de retomar o ensino religioso como disciplina obrigatória dos currículos das escolas públicas.

O texto Constitucional de 1937, sob a vigência do Estado Novo, no que tange a educação, apresentava o dever subsidiário do Estado nesta área social, apesar de destacar a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino.

Após o referido regime, inicia-se um processo de redemocratização social, o qual também influencia na reformulação do ensino público no país. Com isso, a Constituição de 1946 vem instituir a obrigatoriedade do ensino primário oficial composto de cinco anos, bem como influenciar na criação da Lei Orgânica do Ensino Primário de 1946, sendo arguida pela primeira vez a proposta de possível concessão de subsídios às escolas particulares.

Com o advento do golpe militar de 1964, houve uma reforma constitucional, a qual resultou na promulgação da Constituição de 1967. Referente à educação, este texto constitucional trouxe alguns elementos importantes, com destaque para o aumento do período de escolarização obrigatória (sete aos quatorze anos).

### 2.3 Direito à educação na Constituição Federal de 1988

O referido texto constitucional, pioneiro no constitucionalismo brasileiro por instituir um título específico para os direitos e garantias fundamentais – dentre os quais se encontra a educação como um direito social fundamental – apresenta como novidades no campo da educação a gratuidade do ensino público e ensino especial para crianças portadoras de deficiência.

Foram criados, paralelamente aos dispositivos constitucionais, planos para melhor alcançar os objetivos elencados na CF/88. Sob este contexto, foi iniciado o processo de descentralização do ensino através de um intenso diálogo entre as redes estaduais e municipais de educação (CARVALHO, 2006, p. 330), principalmente no ensino fundamental, cuja política de financiamento passou por algumas mudanças após a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Neste sentido, a CF/88 demonstrou atenção com a formação intelectual da população, principalmente aos aspectos positivos que a formação educacional de qualidade poderia implicar, como o bom exercício da cidadania e qualificação laboral, representando assim um verdadeiro programa constitucional a ser perseguido.

Quanto à distribuição de competência administrativa e matéria de recursos financeiros, o constituinte de 1988 demonstrou, por meio do artigo 212, uma sistemática extremamente importante para efetivação do direito à educação pelos entes públicos, estabelecendo que a União aplique anualmente o valor mínimo de 18%, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios não menos de 25% de suas receitas resultantes de impostos.

Mister salientar que em caso de prestação de serviço deficiente ou incompleto, é perfeitamente cabível a judicialização da educação por meio de ação civil pública, através do Ministério Público, para garantir o direito à educação.

### 2.4 Efetividade e proteção dos direitos sociais

Compreendem-se os direitos sociais como a tutela das ferramentas propulsoras de condições de vida digna aos membros de uma sociedade organizada pelo Estado, o qual é o grande responsável pela promoção da liberdade dos indivíduos através de atividades prestacionais – materializadas em serviços públicos – ou abstencionistas – sem a intervenção da máquina pública com o intuito de promover a liberalidade social.

Nesta esteira, é importante salientar que tais direitos apresentam aplicabilidade direta e eficácia imediata, sendo que o alcance desta eficácia deve ser observado por princípios programáticos, ou seja, deve-se ponderar o caso concreto para implementação da prestação, cujo objetivo é de apontar diretrizes, tarefas ou finalidades a serem atingidas pelo poder público – semelhante a tese dos direitos sociais como direitos subjetivos à primeira vista (*prima facie*) apresentada por Daniel Sarmiento (2010, p. 192-195).

Sendo assim, estes direitos apresentam duas perspectivas de interpretação e aplicação: a subjetiva e objetiva (CANOTILHO; SARLET; STRECK; MENDES, 2013, p. 540-541). Enten-

de a melhor doutrina que a perspectiva subjetiva dos direitos sociais é entendida como direitos exigíveis judicialmente, ou seja, consiste no direito dos indivíduos de cobrar do Estado a prestação material necessária para sua sobrevivência digna; enquanto que a perspectiva objetiva é compreendida por meio da sua finalidade macro, quais sejam: a construção de uma sociedade justa e superação das desigualdades sociais.

Por isso é necessário compreender alguns referenciais teóricos que embasam a discussão a respeito dos custos necessários para promoção justa dos direitos sociais, sendo eles as teorias do mínimo existencial, reserva do possível e vedação de retrocesso.

### **3 O EMBATE ENTRE RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL E VEDAÇÃO DE RETROCESSO FRENTE À JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL**

Para a compreensão dos mecanismos de efetividade dos direitos fundamentais sociais, a doutrina e a jurisprudência brasileiras têm utilizado como referenciais teóricos os conceitos da reserva do possível, mínimo existencial e vedação de retrocesso, os quais embasam a discussão a respeito do orçamento público, custo para programar políticas públicas e limites de atuação dos poderes.

É de suma importância destacar o papel dos três poderes no tocante a efetivação dos direitos fundamentais sociais, quais sejam, o poder legislativo, responsável por propor leis que promovam e regulem os direitos fundamentais postos na Constituição; o poder executivo, encarregado de concretizar os atos de finalidade pública por meio do respeito aos direitos fundamentais; e poder judiciário, responsável pelo controle da execução e aplicabilidade de medidas correlatas aos direitos fundamentais e sua plena execução, não podendo, porém, criar ou executar políticas públicas, pois este papel cabe ao legislativo ou ao executivo; mas sim atuar na implementação da política pública adequada ao caso concreto.

Outro fator relevante a ser analisado na presente conjectura é o fator econômico e social de acesso à justiça, uma vez que não são todas as pessoas que podem pagar por uma assessoria jurídica de qualidade; aqueles que podem, por sua vez, certamente obterão sucesso em seus requerimentos para promoção do direito social pleiteado. Essa é outra preocupação dos magistrados, portanto, para não tornar tais decisões judiciais em uma política distributiva de minoria.

#### **3.1 O princípio da vedação de retrocesso**

O princípio da vedação de retrocesso, amplamente defendido pela doutrina e jurisprudência<sup>2</sup>, representa uma forma de defesa dos direitos sociais já garantidos, uma vez que impede, por exemplo, a edição da legislação infraconstitucional por ideais que venham a coibir ou diminuir essas conquistas, bem como seu grau de concretização, mesmo que estes atos es-

2 Decisão monocrática do Min. José Delgado no Ag. N. 925.857/RS.

tejam dentro da legalidade e respeitem os limites formais e materiais de modificação do texto constitucional.

Portanto, o argumento central para evocação deste princípio consiste na proteção do núcleo essencial dos direitos sociais efetivados. Neste sentido, vale mencionar que, na esfera do direito internacional público, o Brasil é signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), cujo artigo 2º afirma que as nações pactuantes se comprometem com a implementação progressiva dos direitos sociais em seu ordenamento jurídico, além de chamar atenção para o fato de que a regressão dos direitos sociais representaria uma violação ao pacto.

Também denominado de princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais, cuja discussão foi introduzida pelo direito alemão, português e espanhol, percebe sua importância por consolidar o fato de que os direitos fundamentais sociais constitucionalmente garantidos não poderão ser supridos por emendas constitucionais e nem por legislação infraconstitucional, haja vista seu objetivo central ser a concretude, por parte do poder público, dos direitos sociais, visando à redução das desigualdades fático-sociais, ou seja, imposição da obrigação de avanço social, como nota-se através da harmonia entre o artigo 1º, inciso III, e o artigo 3º da CF/88.

### 3.2 O mínimo existencial

O mínimo existencial é uma tese jurídica característica do Estado Social de Direito, a qual propõe uma reflexão a respeito das garantias mínimas de condições de vida digna ao ser humano, dependendo, porém, da alocação de verbas públicas para sua plena realização.

Representa, portanto, um conjunto de direitos básicos inerentes à sobrevivência do ser humano com dignidade, correlatos à saúde e à liberdade do indivíduo (educação, moradia e alimentação, por exemplo).

Vale salientar que as mínimas condições de vida digna a serem proporcionadas pelo Estado dependem diretamente do caráter socioeconômico vigente, sobretudo com o objetivo de retirar o indivíduo da miséria, mas também não o reduzindo à mera existência, representando, portanto, um elemento que o Estado não pode subtrair da vida dos indivíduos.

A CF/88, por sua vez, não explicita o mínimo existencial de forma direta, mas de forma implícita através dos objetivos fundamentais da República (artigo 3º) e organização da ordem econômica e financeira (artigo 170), além dos inúmeros julgados do Supremo Tribunal Federal realizados no sentido da proteção da dignidade da pessoa humana.

Também denominado de mínimo vital, este elemento protetor da dignidade da pessoa humana é formado, para Barcellos (2002, p.258), por quatro direitos essenciais: a educação fundamental, a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à justiça, ambos de eficácia jurídica positiva e exigível diante do Poder Judiciário.

### 3.3 A reserva do possível

A reserva do possível, por sua vez, é um princípio que traz à tona a questão econômica da efetivação dos direitos sociais, compreendidos sob uma conotação estatal e orçamentária por envolver, principalmente, alocação de recursos públicos.

Os direitos econômicos e sociais existem sob a dependência da reserva do possível, ou seja, diante da verba que a administração pública dispõe para assegurar um direito social que requer dispêndio econômico. É por causa disso que se destaca a soberania orçamentária do legislador e a reserva da lei instituidora das políticas públicas, pois a pretensão do cidadão é à política pública, e não à adjudicação individual de bens públicos.

Nesta esteira, parte-se da premissa de que para a efetivação dos direitos sociais, ditos como emergentes e necessários para dignidade humana, é necessária uma quantidade coerente de recursos públicos. Por isso que na CF/88, a exemplo do artigo 212, se vincula porcentagens razoáveis previamente estabelecidas a serem cumpridas constitucionalmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios anualmente para a promoção e manutenção do ensino público.

Vem à tona, conseqüentemente, a intervenção do judiciário para que, se constatada improbidade administrativa ou omissão legislativa, decida a favor da aplicação correta dos recursos públicos para introdução de políticas as quais venham a promover os direitos sociais requeridos.

É necessário que haja uma reflexão em torno desta problemática, pois não se deve rechaçar o poder judiciário pelo controle das políticas públicas, na medida em que este proceda com a devida proporcionalidade e razoabilidade à luz do caso concreto, para preservar a segurança jurídica e orçamento dos outros poderes; tudo isso com o mero intuito de preservar o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5, XXXV, CF/88).

Para compreender um pouco mais o presente contexto, Daniel Sarmiento busca delimitar o conceito da reserva do possível aliado à ponderação e razoabilidade de sua efetivação: teríamos a reserva do possível dotada de um conteúdo fático e um conteúdo jurídico (SARMENTO, 2010, p.199-201).

O conteúdo fático representa a disponibilidade dos recursos econômicos necessários para satisfação de uma prestação exigida, com o intuito de atender ao maior número de pessoas com essa prestação, não sendo, portanto, restrita a um ou outro indivíduo, mas sim que beneficie ao maior número de pessoas possível, a depender da análise do caso concreto somado uma ponderação razoável à luz do princípio da isonomia para não gerar instabilidade social, pois como o próprio Sarmiento nos alerta: “não se pode exigir do Estado que forneça algo a um indivíduo que não seja possível conceder a todos aqueles que estiverem nas mesmas condições.”

O conteúdo jurídico, por sua vez, consiste na autorização orçamentária para o Estado arcar com estes custos, ou seja, mera determinação do poder judiciário para a realização de gastos, sem lei orçamentaria, para satisfazer direitos sociais. Sendo assim, em razão da omissão dos demais poderes constituídos, o conteúdo jurídico ora analisado reflete no controle judicial das políticas públicas como medidas necessárias a garantia da efetividade dos direitos sociais,

sempre analisando o contexto de viabilização orçamentária.

#### 4 CONJUNTURAS POLÍTICA E PEDAGÓGICA DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE

O estado do Rio Grande do Norte apresenta uma vasta quantidade de escolas em sua rede de ensino básico, sendo na capital, Natal, aproximadamente 125 e 674 em todo o estado, para abarcar 280.000 alunos<sup>3</sup>. Neste sentido, mesmo diante de uma vasta rede de escolas públicas, cabe ao estado proporcionar a todas estas unidades de ensino a mesma qualidade e condições de trabalho digno, para que o processo de ensino-aprendizagem possa se desenvolver da melhor forma possível.

Assim preceitua o artigo 206 da CF/88, em seus incisos I, V, e VII, afirmando que o ensino público será ministrado mediante igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, valorização dos profissionais do ensino e garantia do padrão de qualidade.

Todavia, percebe-se que o poder executivo potiguar, o qual é o grande responsável pela execução de políticas públicas na área da educação, vem se omitindo, mediante a análise de casos concretos.

Para início deste raciocínio, é bom se conhecer a questão financeira da rede pública de ensino potiguar através dos investimentos que o Estado vem realizado neste setor, por meio dos dados contidos na Lei Orçamentária Anual (LOA) dos anos de 2006 a 2016. Esta lei representa as metas orçamentárias a serem atingidas pelo poder público em um ano, cujas despesas ficam demonstradas de forma detalhada.

Vale ressaltar que em função da Emenda Constitucional nº 53/2006, a qual deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficou estabelecido que a vinculação prevista no artigo 212 da CF/88 se daria a partir do ano de 2006. Portanto, no presente trabalho científico, o período de tempo submetido à análise orçamentária será de dez anos, compreendida entre 2006 e 2016.

Todavia, é mister salientar o artigo 212 da CF/88, o qual é nítido em relação ao dever do Estado em investir no mínimo 25% de sua receita resultante em impostos na educação, sendo esta premissa a base de congruência para se analisar os dados contidos na LOA dos anos supracitados, procedendo com a investigação se houve ou não o cumprimento da porcentagem constitucional, pelo menos em nível de orçamento.

Posto isso, segue o estudo correlato ao orçamento anual do governo do estado do Rio Grande do Norte frente ao investimento em sua rede de educação pública: 25,53% no ano de

<sup>3</sup> *Ensino/Consultas*. Disponível em:

<[http://sigeduc.rn.gov.br/sigeduc/public/transparencia/pages/consulta/relatorio\\_formacaoServidores/consulta\\_formacao\\_servidores.jsf;jsessionid=13B52DA194C4B67A2DC14E3CF8A46601.srv3inst1](http://sigeduc.rn.gov.br/sigeduc/public/transparencia/pages/consulta/relatorio_formacaoServidores/consulta_formacao_servidores.jsf;jsessionid=13B52DA194C4B67A2DC14E3CF8A46601.srv3inst1)>. Acesso em: 06 ago. 2016.

2006<sup>4</sup>; 30,10% no ano de 2007<sup>5</sup>; 28,16% no ano de 2010<sup>6</sup>; 27,48% no ano de 2011<sup>7</sup>; 27,64% no ano de 2012<sup>8</sup>; 29,54% no ano de 2013<sup>9</sup>; 30,02% no ano de 2014<sup>10</sup>; 29,38% no ano de 2015<sup>11</sup> e 26,45% no ano de 2016<sup>12</sup>.

Nota-se rapidamente, portanto, que o executivo estadual cumpriu com a vinculação constitucional prevista no artigo 212 ao longo desses últimos dez anos, pelo menos no que tange o orçamento. Todavia, apesar de ter disponibilidade do recurso, conforme se constata a partir dos mencionados percentuais, a conjuntura pedagógica do ensino público potiguar padece de alguns elementos necessários para o pleno desenvolvimento.

Prova disso é que mesmo diante do cumprimento constitucional da vinculação de receita destinada para educação, somado ao fato de que o estado potiguar possui o décimo primeiro maior investimento por aluno do Brasil, as escolas estaduais do Rio Grande do Norte tiveram um pífio rendimento no IDEB em 2011, tendo como resultado a segunda pior nota do Brasil<sup>13</sup>.

Neste diapasão, ainda pode-se constatar um descontrole administrativo no que tange a administração da pasta da educação pelos gestores, causando situações que vão de encontro aos princípios basilares da administração pública contidos no artigo 37 da CF/88.

A sociedade acompanhou estas situações por meio da imprensa local, a qual realizou cobertura jornalística a respeito dos escândalos envolvendo a educação pública potiguar e os gestores responsáveis, inclusive com repercussão judicial, como, por exemplo, o caso em que um ex-secretário de educação do Estado dispensou o processo licitatório para contratação de transporte estudantil e, devido a isso, foi condenado por improbidade administrativa<sup>14</sup>.

Outro caso preocupante foi o ocorrido no ano de 2014, em que, após investigação do Ministério Público do Rio Grande do Norte, constatou-se que o governo estadual incluía no orçamento da educação gastos com funcionários inativos, com mero intuito de se chegar aos

4 *Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2006 volume-único página 79.* Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000099619.PDF> >. Acesso em: 07/08/2016.

5 *Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2007 volume-único página 81.* Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000099635.PDF> >. Acesso em: 07/08/2016.

6 *Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2010 volume-único página 73.* Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000099682.PDF> >. Acesso em: 07/08/2016.

7 *Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2011 volume-único página 94.* Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000099690.PDF> >. Acesso em: 07/08/2016.

8 *Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2012 volume-único página 82.* Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000099822.PDF> >. Acesso em: 07/08/2016.

9 *Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2013 volume-único página 92.* Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000099869.PDF> >. Acesso em: 07/08/2016.

10 *Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2014 volume-único página 85.* Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000099881.PDF> >. Acesso em: 07/08/2016.

11 *Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2015 volume-único página 82.* Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000099914.PDF> >. Acesso em: 07/08/2016.

12 *Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2016 volume-único página 71.* Disponível em: < <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000116032.PDF> >. Acesso em: 07/08/2016.

13 *Investimento em educação pública. Mapa da educação pública.* Disponível em: < <http://noticias.terra.com.br/educacao/infograficos/gasto-publico-educacao/> >. Acesso em: 07/08/2016.

14 *Ex-secretário de Educação é condenado por contratar verbalmente serviço de transporte. Processo nº 0602604-45.2008.8.20.0106.* Disponível em: < <http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/5313-ex-secretario-de-educacao-e-condenado-por-contratar-verbalmente-servico-de-transporte> >. Acesso em: 07/08/2016.

25% previstos no artigo 212 da CF/88, configurando ato ilegal<sup>15</sup>, pois como consta no artigo 5º, §4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, se for comprovada a negligência da autoridade competente para garantir os meios necessários ao ensino obrigatório e gratuito, poderá ser imputada por crime de responsabilidade.

Neste contexto de irresponsabilidade e descaso administrativos com a educação pública, é importante mencionar o relatório de atividades do ano de 2015<sup>16</sup> emitido pela secretaria da educação e da cultura do governo do Rio Grande do Norte, cujo texto informa nas páginas 22 e 23, no item denominado “infraestrutura física e recursos pedagógicos”, que foram realizados pequenos serviços em 163 escolas, dispensas emergências para reforma em 17 escolas e constatado o número de 35 escolas com necessidades emergenciais para reformas.

Além de preocupantes, estes dados refletem algumas situações alarmantes no tocante a infraestrutura das escolas públicas, muitas vezes precárias, ocasionando ocorrências inacreditáveis, a exemplo da Escola Estadual Professora Dulce Wanderley, a qual foi interditada pela justiça potiguar em razão do desabamento de seu teto em plena realização das atividades, fazendo com que cinco crianças ficassem feridas<sup>17</sup>.

Ainda sob a perspectiva de gestão, é mister salientar a atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte através do projeto intitulado de Ministério Público pela Educação -MPEduc<sup>18</sup>, cujo objetivo principal é o de identificar os motivos do baixo índice da educação básica na rede pública de ensino potiguar, além de acompanhar a execução das políticas públicas na educação, fiscalizar a destinação dos recursos e dialogar com a sociedade civil por meio de audiências abertas a população<sup>19</sup>.

Outra instituição de atuação memorável para o funcionamento adequado da educação pública estadual é o Tribunal de Contas do Estado. No ano de 2015, o conselheiro Tarcísio Costa apresentou um relatório identificando diversos problemas, ocorridos entre 2011 e 2013, que afetam a qualidade do ensino público potiguar<sup>20</sup>:

Entre os problemas observados, verificou-se a deficiência de infraestrutura das escolas; falhas no planejamento dos recursos que dificultam a execução dos projetos educacionais; disfunções na estrutura organizacional e dos cargos; deficiências nos processos de elaboração e implementação de atividades de gestão, envolvendo o Projeto Político Pedagógico – PPP e o Plano de METAS Educacionais – PME; carência estrutural para garantir o alcance da univer-

15 *Governo do RN: investimento em educação está sendo regularizado*. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/noticias/2014/03/19/investimento-em-educacao-esta-sendo-regularizado-diz-governo-do-rn.htm>>. Acesso em: 07/08/2016.

16 *Relatório de atividades do ano de 2015*. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seec/doc/DOC000000000108622.PDF>>. Acesso em: 07/08/2016.

17 *Justiça havia determinado interdição imediata da escola onde o teto desabou*. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/7570-justica-havia-determinado-interdicao-imediata-da-escola-onde-o-teto-desabou>>. Acesso em: 07/08/2016.

18 *MPEduc*. Disponível em: <[www.mpeduc.mp.br](http://www.mpeduc.mp.br)>. Acesso em: 07/08/2016.

19 *MPEduc debate problemas em escolas públicas*. Neste encontro, foram identificados alguns problemas graves, tais como: banheiros em péssimas condições de uso, leite da merenda escolar vencido há mais de um mês, computadores sem instalação há mais de cinco anos, falta de água potável, fossas estouradas e salas interditadas com risco de desabamento. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/educacao/educacao-noticias/6900-mpeduc-debate-problemas-em-escolas-publicas-de-currais-novos>>. Acesso em: 07/08/2016.

20 *TCE dá 60 dias para Secretaria Estadual de Educação apresentar plano com melhorias no Ensino Médio*. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/3095>>. Acesso em: 07/08/2016.

salização do acesso ao ensino e ausência de transparência nos gastos, entre outras distorções.

Deste modo, percebe-se, portanto, que o estado do Rio Grande do Norte apresentou nos últimos dez anos Leis Orçamentárias Anuais, as quais demonstram o cumprimento da vinculação financeira prevista no artigo 212 da CF/88; porém, mesmo diante de uma possível realidade orçamentária disponível, o que se percebe, diante dos casos concretos constatados e noticiados, é a existência de um Estado omissivo e tecnicamente frágil em sua gestão de recursos, comprometendo o cumprimento dos meios dispostos no artigo 206 da CF/88 para proporcionar o acesso universal e com qualidade ao ensino público.

## **5 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AO ATIVISMO JUDICIAL: QUAIS SÃO AS FERRAMENTAS ESSENCIAIS PARA A GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À EDUCAÇÃO AOS ESTUDANTES POTIGUARES?**

Diante do cenário constatado, urge a necessidade social de ferramentas, as quais proporcionem ao cidadão a efetividade do direito ao acesso à educação pública de qualidade. Para tanto, é importante esclarecer que apesar de existirem várias formas de se pleitear, perante os poderes constituídos, a garantia ou efetividade de um direito, por momento serão analisadas as implementações de políticas públicas e a atuação do judiciário através de sua atividade ativista.

Antes de tudo, porém, é necessário esclarecer que o poder judiciário não detém o condão de formular ou executar políticas públicas, pois são atribuições do Legislativo e do Executivo; contudo, diante da perspectiva de direitos prestacionais subjetivos, a exemplo do direito social à educação, o Judiciário deve analisar o caso concreto com a devida prudência e razoabilidade, para que os orçamentos dos outros poderes também não sejam prejudicados.

Sendo assim, a par da presente situação há no mínimo uma falha organizacional; ou seja, se um direito social deixou de ser efetivado e por isso o cidadão provoca a atuação do Judiciário, é porque houve alguma falha no início deste processo.

Tal fato nos remete a um ponto crucial para execução de políticas públicas e efetividade dos direitos sociais: planejamento. O constituinte se preocupou tanto com a organização do planejamento que esta palavra é mencionada 99 vezes no texto constitucional, sendo 48 vezes através do termo “plano”, 40 vezes por meio do termo “programa” e 11 vezes através do verbo planejar (VELOSO, 2014, p.82).

Diante desta perspectiva, portanto, é importante destacar a relação do planejamento público com a participação popular e os objetivos a serem alcançados, aspecto este que demonstra sua total ligação com as políticas públicas, pois estas são concebidas como conjunto de programas de ação governamental voltados a um setor da sociedade, já com as metas definidas a serem alcançadas.

É cristalina a proximidade entre os conceitos de planejamento e políticas públicas; todavia, isso não é por acaso, pois para a implementação da segunda, é necessária a primeira, a exemplo das fases de construção, execução e monitoramento de resultados de uma política

pública.

Nessa continuidade, é importante mencionar que a fase de construção de uma política pública é o ponto de partida para sua implementação, a qual também é conhecida como montagem de agenda, pois seu intuito é justamente reconhecer, através de um relatório prévio, as situações problemas dentre as quais serão propostas possíveis soluções, representando, portanto, o surgimento de um problema e o ato de analisar se este problema receberá atenção governamental ou não. (ÁVILA, 2016, p. 48-57).

A segunda fase, denominada de formulação, consiste na criação de soluções para um problema público por parte do governo, após sua análise e posterior inserção da temática em sua agenda governamental. (ÁVILA, 2016, p.58-65).

A terceira e última fase do referido estudo é conhecida como tomada de decisão política, ou seja, momento em que há reflexão a respeito das opções debatidas nos momentos anteriores para se definir se haverá ou não sua aprovação, a qual será materializada, por exemplo, em lei ou regulamentação (ÁVILA, 2016, 66-68).

Pois bem, a exemplo dos casos citados no capítulo anterior, percebe-se que houve falha administrativa por parte do governo do Rio Grande do Norte no tocante a gestão das escolas públicas, uma vez partindo do pressuposto de que os recursos previstos constitucionalmente no artigo 212 foram corretamente aplicados de acordo com as Leis Orçamentárias Anuais, o mínimo que se poderia esperar era o funcionamento pleno e com qualidade do serviço em tela.

Contudo, o que se percebeu foi o contrário. Relatórios proferidos tanto pelo Tribunal de Contas do Estado como pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte e pela própria Secretaria de Educação apontaram a precariedade em vários estabelecimentos educacionais potiguares, havendo, inclusive, ocorrências de acidentes com desabamento de teto em pleno horário de aula. O que se constata, então, é que houve uma falha na formulação das políticas públicas voltadas a esse setor.

É importante ressaltar que aliada à falha de gestão, percebe-se, diante deste cenário caótico, a omissão estatal, pois no já relatado caso da Escola Estadual Professora Dulce Wanderley<sup>21</sup>, o Ministério Público do Rio Grande do Norte buscou todas as formas de solucionar os problemas da escola através de medidas extrajudiciais junto ao Estado, mas não surtiram efeito, sendo necessário, portanto, ajuizamento de ação para resolver o problema.

No tocante a políticas públicas, um bom exemplo a ser levado em consideração é o modelo de gestão compartilhada das escolas públicas do estado do Paraná (SOUZA, 2004, p. 62-68), a qual foi posta em prática após a constatação de que uma maior participação da família dos estudantes no dia a dia da escola pode contribuir para melhorar o desempenho dos alunos.

Diante de um quadro de descaso potiguar com o serviço público e com as formas alternativas de solução de conflitos, é necessário que o poder judiciário participe de forma proativa

21 *Justiça havia determinado interdição imediata da escola onde o teto desabou.* Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/noticias/7570-justica-havia-determinado-interdicao-imediata-da-escola-onde-o-teto-desabou>>. Acesso em: 07/08/2016.

através do diálogo constante com a sociedade e as instituições essenciais à justiça, a exemplo do Congresso Justiça e Escola<sup>22</sup> realizado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

Este tipo de iniciativa representa, portanto, no contexto de políticas públicas voltadas aos direitos sociais, uma nova concepção de ativismo judicial, como assevera Luís Roberto Barroso (2015, p. 441 a 442): “a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois poderes.”.

Sendo assim, mediante um quadro de omissão legislativa e negativa do executivo em resolver de forma consensual as lides que cercam o setor da educação pública, há necessidade, portanto, de interpretar o artigo 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o qual é muito claro ao afirmar:

O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise da problemática ora apresentada, constata-se a existência de uma nova solução perante a omissão administrativa com a efetividade do direito à educação, qual seja o nascimento de uma nova reflexão a respeito da gestão de recursos por parte do poder público. É necessário, portanto, a maximização dos recursos para que o estado do Rio Grande do Norte não alegue reserva do possível, apesar de publicamente divulgar seus orçamentos com o respeito à legislação orçamentária.

Tudo isso com o mero objetivo de se cumprir o inciso IX do artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: “padrão mínimo de qualidade de ensino: variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Nota-se que a realidade potiguar é preocupante, pois o dispositivo supracitado está longe de ser cumprido diante dos casos de precariedade constatados neste trabalho científico, os quais só reforçam a necessidade de políticas públicas adequadas para o setor da educação pública, apesar da contradição existente no tocante ao cumprimento do artigo 212 da CF/88 por parte do Estado e a inexistência do investimento desse recurso na realidade dos alunos.

É mister salientar o grande papel que vem sendo desempenhado pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte e Tribunal de Contas do Estado no tocante à fiscalização e debate

22 1º Congresso do Justiça e Escola vai reunir educadores de 19 municípios dias 27 e 28 em Parnamirim. Disponível em: <<http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/8167-1-congresso-do-justica-e-escola-vai-reunir-educadores-de-19-municipios-dias-27-e-28-em-parnamirim>>. Acesso em: 15/08/2016.

em conjunto com a comunidade acerca das políticas públicas a serem implementadas, além da notável atuação do Judiciário local em relação ao cumprimento da lei em casos de omissão, havendo atuação, inclusive, na condenação por improbidade administrativa neste contexto, como já foi demonstrado nos capítulos anteriores.

Portanto, nos resta afirmar que quanto mais qualificada, efetiva e setorizada a intervenção dos agentes da judicialização nas fases iniciais de planejamento das políticas públicas sociais, maior será a qualidade de seus planejamentos e futuramente execução, evitando longa e desnecessária revisão desta agenda em nível de conflito forense, facilitando e potencializando principalmente o trabalho dos próprios atores da judicialização.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Luciano Coelho. **Políticas públicas de prestação social: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

CANOTILHO, J.J Gomes.; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO, Mariza Borges Wall Barbosa de. **Política de educação especial: o acesso à escola e a responsabilidade do poder público**. In: NETO, Antônio Cabral., NASCIMENTO, Ilma Vieira do., LIMA, Rosângela Novaes (org.). **Política pública de educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: Sulina, 2006,

CURY, Carlos R. J., HORTA, José S.B., FÁVERO, Osmar. A relação educação-sociedade-estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988)**. 3ª ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MALISKA, Marcus Augusto. **O direito à educação e a Constituição**. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

SARMENTO, Daniel. **Por um constitucionalismo inclusivo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ed. São Paulo: Malheiros editores, 2014.

SOUZA, Silvana Aparecida de. Políticas públicas educacionais no Paraná e a gestão compartilhada. *In*: LIMA, Antonio Bosco de; VIRIATO, Edaguimar Orquizas; SOUZA, Silvana Aparecida de; ZANARDINI, Isaura Mônica Souza; HIDALGO, Angela Maria; PINZAN, Leni Terezinha Marcelo. (org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004, p. 62 a 68.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao planejamento**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

## **THE STATE'S EXECUTIVE SURVEILLANCE UNDER THE LIGHT OF PUBLIC BUDGET AND ITS REFLECTIONS IN THE POLITICAL AND PEDAGOGICAL SCENARIO OF THE RIO GRANDE DO NORTE PUBLIC SCHOOL EDUCATION NETWORK**

### **ABSTRACT**

This research paper aims to describe the historical process of evolution of the fundamental social right to education over the Brazilian constitutions and its relation to the reality of public education in Rio Grande do Norte. For this, it was analyzed some modern concepts of constitutional jurisdiction, for example, the possible reserve and existential minimum, related to the budget and public policy as well as research of budget plans developed by state authorities during the years 2006 to 2016 in order to establish whether there was compliance with Article 212 of the Constitution.

**Key-words:** Social rights. Public education. Budget.