

LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE  
DIREITO

JOÃO VICTOR GOMES BEZERRA ALENCAR

**REFLEXOS ORÇAMENTÁRIOS E ADMINISTRATIVOS SOBRE O DIREITO À  
EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE**

NATAL/RN

2017

JOÃO VICTOR GOMES BEZERRA ALENCAR

**REFLEXOS ORÇAMENTÁRIOS E ADMINISTRATIVOS SOBRE O DIREITO À  
EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Direito** do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNI-RN.

**Orientador:** Prof. Dr. Walber Cunha Lima.

NATAL/RN

2017

JOÃO VICTOR GOMES BEZERRA ALENCAR

**REFLEXOS ORÇAMENTÁRIOS E ADMINISTRATIVOS SOBRE O DIREITO À  
EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE**

Monografia apresentada como requisito  
parcial para obtenção do título de  
**Bacharel em Direito** do Centro  
Universitário do Rio Grande do Norte –  
UNI-RN.

Monografia aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Walber Cunha Lima

Orientador

---

Prof. MSc. Ângelo José Menezes Silvino

Membro

---

Prof.<sup>a</sup> MSc. Ana Mônica Medeiros Ferreira

Membro

Dedico este trabalho aos meus pais, João e Kátia, por tudo que passaram junto comigo ao longo da minha formação, desde a educação básica ao ensino superior.

## **AGRADECIMENTO**

O Trabalho de Conclusão de Curso é um marco na vida acadêmica de qualquer estudante. Nele, depositamos toda nossa estima, paixão e esperança com a ciência que escolhemos para guiar nossa carreira profissional, e muitas vezes, até, nossos sonhos e utopias. Principalmente no Direito, concebido como um mecanismo de organização social e que proporciona poder aos seres humanos falíveis. Devemos ter o máximo de ponderação possível com isso, principalmente diante das cobranças legítimas que recebemos da sociedade; afinal, o império da lei carece de responsabilidade e compromisso com a justiça social e com o bem comum. Por isso, peço licença ao leitor para um agradecimento carregado de emoção, pois me dei o direito de apreciar cada momento do curso tendo sempre em mente os ideais supramencionados.

Assim, diante do justo ou do injusto, a sociedade está em constante evolução. Engana-se quem pensa que a trajetória para conclusão do curso de Direito é fácil. Discutir, adaptar, remodelar e refletir os institutos jurídicos requer uma dedicação sofisticada ao pensamento e a tomada de decisão, facilmente percebida por quem vivenciou essa trajetória de cinco anos de forma intensa. Muito me alegra em compartilhar desse período com colegas e profissionais preocupados com o Brasil e com a correta aplicação de nossas leis.

Foi nesse sentido que me inspirei para escrever sobre o direito à educação e seus aspectos orçamentários e administrativos no Rio Grande do Norte. Tudo começou no dia em que, ao representar um projeto de extensão do UNI-RN em uma aula para alunos do ensino médio do Instituto Padre Miguelinho em 2015, percebi que os alunos concluintes estavam desanimados com essa fase de suas vidas. Ao perguntar o porquê desse "clima", recebi como resposta a ausência de estímulo para continuar com os estudos, materializados na falta de professores e estrutura física deficitária da rede pública potiguar.

A partir daquele momento eu estava convencido a pesquisar sobre o direito à educação e em descobrir quais os ramos do Direito poderiam me auxiliar na

compreensão deste problema extremamente complexo. Porém, se hoje eu finalizo esse trabalho deixando registrado alguma informação básica sobre o assunto, na torcida pela evolução futura desse quadro social, é certo que não alcancei isso sozinho. Aliás, se tem uma coisa que eu aprendi ao longo de toda minha graduação é que ninguém chega sozinho a lugar algum.

Cabe, portanto, os agradecimentos a pessoas especiais que a vida me deu a oportunidade do convívio mais belo que pude imaginar. Pessoas incríveis, que ao tempo todo torceram por mim, entenderam minhas ausências e me suportaram nos momentos de profunda indagação com os pontos não só dessa pesquisa, mas das outras responsabilidades assumidas ao longo do curso. Quando começo a pensar sobre o ato de agradecer, a primeira coisa que vem a minha mente é uma conversa que tive, ainda muito novo e antes de ingressar ao mundo universitário, com um pai de um amigo meu (Tio Carlos), pessoa muito especial, em que disse: - João, quando você entrar no curso de Direito, seja qualquer coisa, menos uma pessoa ingrata.

Hoje, essa frase faz todo sentido para mim. Ingressei no curso de Direito do UNI-RN em 2014, após dois anos turbulentos em minha vida, os quais exigiram de mim maturidade e paciência. Aprendi, respirei e segui. No primeiro dia de aula, me deparei com o coordenador do curso, muito simpático por sinal, afirmando, para um auditório lotado de calouros, que esta universidade não era "banco de cursinho jurídico", mas sim um lugar para formação de profissionais, e principalmente de pessoas humanizadas e sensibilizadas com a justiça.

Aquela mensagem para mim foi extremamente positiva, prova disso é que não esqueci. Saindo daquela sala, jamais poderia imaginar o que os anos subsequentes poderiam reservar para mim, de bom e de ruim. Afinal, o que eu, um jovem tímido, sem conhecer ninguém na instituição, poderia pensar sobre os cinco anos que viriam pela frente? Mal poderia eu imaginar que a vida iria exagerar comigo, pois muito feliz sou, hoje, pelas amizades que construí e pelos momentos que vivi, na esperança e reflexão de que tentei deixar algo de bom para as pessoas em que em minha vida passaram.

Por isso, sou muito grato ao UNI-RN. Por tudo! Funcionários e Professores. Aqui é meu lugar, minha casa, e tenho muito orgulho de falar isso. Agradeço, em primeiro lugar e de uma forma extremamente especial, a esse coordenador do

primeiro dia de aula. Um ser humano incrível, sensível às causas sociais e dono de um conhecimento imensurável. Walber, foi um prazer muito grande em ter você como coordenador, amigo, parceiro de Semana Jurídica e principalmente como orientador. Aprendi com você a ser mais paciente, e que devemos sempre pensar além da realidade posta. Não tenho dúvidas que sem você eu não teria conseguido terminar esse trabalho com a perspectiva proposta, pois através dos nossos diálogos pude amadurecer outras ideias para o trabalho que não havia pensado, tornando-o mais completo e objetivo.

Ao Magnífico Reitor, Professor Daladier, meus eternos agradecimentos. Obrigado por sempre nos receber para ouvir e discutir as ideias do corpo discente, e principalmente por apoiar nossas ideias. Sempre que levei o nome do UNI-RN para fora da instituição, o fiz diante de muita responsabilidade, com o intuito de prezar pelo nome do nosso Centro Universitário. Tive a sorte de ouvir conselhos de um homem tão sábio e culto, ícone na área da educação do Estado; por isso, muito obrigado pelas oportunidades e pelos aprendizados, Professor. Jamais esquecerei.

À Professora Fátima Cristina, Pró-reitora de graduação, o meu carinho e gratidão. Sempre fiz questão de compartilhar com a senhora cada vitória, pois foi quem primeiro me recebeu no UNI-RN e sempre esteve disposta a ajudar. À amiga e Prefeita do Campus Arioene, pelo amparo, conselhos e conversas agradáveis, sempre preocupada em ajudar e em discutir o melhor para a Liga de Ensino. À Professora Ana Eleonora, pela paciência e compreensão nessa reta final de entrega do trabalho.

Agradeço de uma forma especial ao Grupo Direito, Filosofia e Sociedade do UNI-RN, em especial aos professores Marco Jordão e Marcelo Maurício pela orientação na bolsa institucional de pesquisa entre os anos de 2014 e 2015. São dois grandes amigos que me ensinaram muito sobre a vida, pesquisa e principalmente sobre a Filosofia do Direito. Obrigado pela consideração e atenção de sempre.

Não posso deixar de registrar meus mais sinceros agradecimentos aos colegas que passaram em minha vida através dos projetos de pesquisa e extensão, seja no UNI-RN, na UFRN ou em outras universidades. Em primeiro lugar, meu carinho e eterna lembrança da família da Mini UniSim 2015 (Amanda, Julyana,

Daniela, Marília, Maíra, Pedro Messias e Caio), pois juntos realizamos o sonho de montar o maior comitê de ensino médio da história da UniSim, com trinta e oito delegações, totalizando setenta e seis alunos com participação ativa durante os três dias de evento. Não foi fácil desempenhar a função de Secretário Acadêmico, vocês sabem; mas, só consegui por causa do apoio incondicional que vocês me deram. Serei eternamente grato!

Registro especial dedico aos amigos Augusto César, Danilo, Maria Clara e Lorena. Grato pela amizade e união na construção da I Semana Jurídica do UNI-RN, e consequentemente as demais edições. Gratidão também às amizades proporcionadas pela Mini SOI, projeto de extensão da UFRN que faz parte da minha vida desde 2012, e que certamente contribuiu para minha escolha pelo curso de Direito.

Agradeço aos escritórios de advocacia Fernandes Silveira e RRC, nas pessoas de Dr. George e Dr. Abraão, pelas oportunidades de estágio, experiências extremamente enriquecedoras na minha formação acadêmica, ao tempo em que também fiz grandes amigos em ambos os escritórios; agradeço também aos Magistrados Dr. Fábio Filgueira (12ª vara cível) e Dr. Mádson Ottoni (9ª vara cível) por me receber tão bem no estágio do TJ-RN e pela paciência de explicar as peculiaridades inerentes a atividade jurisdicional.

Por fim, não menos importante, um agradecimento especial às pessoas mais importantes da minha vida: minha mãe Kátia, meu pai João e minha irmã Fernanda. Não foi fácil renunciar a presença de vocês em várias oportunidades, e por isso agradeço a compreensão e o amor. Obrigado por sempre torcerem e apoiarem minhas escolhas. O meu esforço é fruto do esforço de vocês, minhas maiores inspirações. À minha namorada e melhor amiga Martinha, meu agradecimento mais sensível, pois sem você do meu lado em todos os momentos eu não teria conseguido nada ao longo desses anos juntos na graduação de Direito, e viver esse sonho ao seu lado foi a experiência mais doce que desfrutei em toda minha vida. Amo vocês!

Que o mestre Jesus continue nos dando sabedoria e força em busca do trabalho contínuo de aperfeiçoamento moral e intelectual. Registrado. Que assim seja.

“Irresistível é o fascínio de lutar pela  
defesa do direito de alguém”

(Código da Vida, de Saulo Ramos).

## RESUMO

O direito à educação, previsto na Constituição Federal como um direito de todos e dever do Estado e da família, configura-se como um direito social de prestação pelo poder público e fundamental ante de sua promoção de liberdade dos indivíduos na sociedade. Entretanto constata-se que, para sua efetivação, faz-se necessário, além de alocação de recursos públicos constitucionalmente previstos, uma a boa gestão destes recursos, aliada com a sua disponibilidade, circunstância que pode interferir significativamente na qualidade desse serviço prestado. Desta maneira, examinou-se o direito à educação no Rio Grande do Norte, em especial a qualidade do ensino médio da rede pública potiguar, buscando identificar quais são os elementos jurídicos atrelados à análise dessa aferição, considerando que o ensino médio público potiguar apresentou a terceira pior nota no último IDEB (2015). Para tanto, analisou-se a Lei Orçamentária Anual do RN no período entre 2006 a 2016 como parâmetro de estudo do financiamento da educação, bem como se utilizou da auditoria técnica do TCE/RN no ensino médio potiguar como forma de se analisar a gestão desse serviço no âmbito da Secretaria Estadual de Educação e sua harmonia com os princípios administrativos da efetividade e publicidade. No tocante a metodologia, utilizou-se do método hipotético-dedutivo com abordagem quantitativa auxiliado pelo procedimento estatístico, além de estudo bibliográfico da doutrina do Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Financeiro e Políticas Públicas e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para uma maior compreensão do financiamento e gestão da educação no âmbito estadual. Conclui-se que o ensino médio da rede pública de ensino do Estado do Rio Grande do Norte apresenta péssima qualidade em razão de sua má gestão pelos entes competentes desde o ano de 2007, em razão dos baixos resultados no IDEB, o que evidencia uma má gestão deste setor pela Secretaria de Educação do RN, pois no tocante a destinação do recurso previsto na Carta Magna o Estado potiguar cumpriu integralmente com seu papel diante do período estudado (2006-2016).

**Palavras-chave:** Educação. Direito Fundamental Social. Orçamento. Administração.

## **ABSTRACT**

The right to education is foreseen in the Federal Constitution of 1988 as a right of all and duty of the State and the family, configured as a social right of provision by the public and fundamental power by reason of its promotion of the freedom of individuals in society. However, for its effectiveness, it is necessary an allocation of resources by the public administration, consecrated by the constitutional linkage present in article 212 of the Federal Constitution of 1988, besides that the good management of these resources, together with its availability, can interfere significantly quality of the service provided. In this way, this monograph analyzed the right to education in Rio Grande do Norte, in particular the quality of the high school of the public network of the state, seeking to identify which are the legal elements linked to the analysis of this measurement, taking into consideration that public high school presented the third worst note in the last IDEB (2015). For that, the Annual Budget Law of the NB was analyzed between 2006 and 2016 as a parameter of study of the financing of education, as well as the technical auditing of the TCE / RN in the high school of the state as a way of analyzing the management since service within the State Department of Education and its harmony with the administrative principles of effectiveness and publicity. Regarding the methodology, we used the hypothetical-deductive method with quantitative approach aided by the statistical procedure, as well as a bibliographical study of the doctrine of Constitutional Law, Administrative Law, Financial Law and Public Policies and the jurisprudence of the Federal Supreme Court for a better understanding financing and management of education at the state level. Thus, the high school of the public school system of the State of Rio Grande do Norte presents poor quality due to its poor management by the competent entities since 2007, due to the low results in the IDEB, which shows a poor management of this sector by the Education Secretariat of the RN, since the state of Montevideo fulfilled its role in relation to the period studied (2006-2016).

**Keywords:** Education. Social Law. Budget. Administration.

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                                                   | <b>13</b> |
| <b>2 DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO: DO ASPECTO NACIONAL AO RETRATO POTIGUAR .....</b>                                                               | <b>16</b> |
| 2.1 ELEMENTOS HISTÓRICOS DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA INTRODUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....                                                     | 16        |
| 2.2 OS DIREITOS SOCIAIS NA PERSPECTIVA JURISDICIONAL E ORÇAMENTÁRIA: RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL .....                                         | 19        |
| 2.3 PROCESSO HISTÓRICO DE EVOLUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....                                                                             | 27        |
| 2.3.1 O direito à educação nas constituições brasileiras.....                                                                                               | 28        |
| 2.3.2 Movimentos potiguares de destaque na defesa pela educação.....                                                                                        | 31        |
| <b>3 OS REFLEXOS ORÇAMENTÁRIOS SOB A PERSPECTIVA DO FINANCIAMENTO E DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM FOCO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA.....</b>                        | <b>34</b> |
| 3.1 O IMPORTANTE PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO PLANEJAMENTO PARA A OFERTA DE UMA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE.....                                     | 35        |
| 3.2 O DIREITO FINANCEIRO COMO RAMO JURÍDICO NECESSÁRIO PARA O ESTUDO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....                                              | 39        |
| 3.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA ESCOLAR SOB A ÓTICA DOS DITAMES CONSTITUCIONAIS.....                                                                | 45        |
| <b>4 OS REFLEXOS ADMINISTRATIVOS DE GESTÃO SOB A QUALIDADE DO ENSINO PÚBLICO POTIGUAR.....</b>                                                              | <b>50</b> |
| 4.1 A EDUCAÇÃO COMO UM SERVIÇO PÚBLICO E SUA FISCALIZAÇÃO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.....                                                                     | 51        |
| 4.2 UM DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA POTIGUAR ATRAVÉS DA AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA PELO TCE/RN: RELATÓRIO SOBRE A ETAPA ENSINO MÉDIO (SEEC-RN)..... | 55        |
| 4.3 A AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO POTIGUAR ATRAVÉS DA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL E DOS RESULTADOS DO IDEB.....  | 61        |
| <b>5 CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                                                     | <b>66</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                                                     | <b>70</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O direito à educação, previsto constitucionalmente como um direito fundamental, encontra-se inserido na perspectiva dos direitos sociais que necessitam de alocação de recursos públicos para sua efetivação. Essa é a perspectiva que a Constituição Federal brasileira trouxe em seu texto normativo (BRASIL, 1988), reforçada pelo valor de que a educação é considerada um direito de todos e dever do Estado e da família.

Nessa perspectiva, os direitos sociais, e em especial o direito à educação, ganharam uma atenção maior por parte do Estado intervencionista, o qual se consolidou diante da transição do Estado liberal para o Estado social, caracterizado pela tomada de decisões voltadas à efetivação desses direitos. Ademais, a dignidade da pessoa humana passa a influenciar todas as relações sociais desse Estado, sendo preservada de toda maneira e protegida por um conjunto de direitos básicos e essenciais para uma vida digna, o que representa o conceito do mínimo existencial.

Assim, dentro da nova configuração estatal proporcionada pelo constituinte de 1988, os direitos fundamentais, os direitos sociais e a dignidade da pessoa humana estão estritamente interligados como forma de se atingir um dos objetivos da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária. Porém, não se pode esquecer que na ordem econômica vigente, para se conceder o acesso a uma estrutura ou para que um serviço público torne garantido um direito social, como é o direito à educação, faz-se necessário o dispêndio econômico estatal.

Nos últimos tempos é esse, pois, um dos maiores dilemas vivenciados pela classe política, em especial os governantes. A vinculação direta da efetivação de um direito social com a quantidade de recurso necessário para isso adentra em outras áreas da ciência que tratam de maneira específica sobre o tema, a exemplo da administração e gestão de políticas públicas, que convergem para necessidade do planejamento orçamentário como um mecanismo positivo para efetivação dos

direitos sociais. A Ciência Jurídica, por sua vez, utiliza do estudo das leis orçamentárias e do orçamento público como forma de se atingir a efetividade de tais direitos, em respeito ao limite de atuação e separação dos poderes republicanos.

O direito à educação, portanto, carece de recursos públicos para ser efetivado, sendo que a maneira como tais recursos são administrados e aplicados pode interferir diretamente na qualidade da prestação desse serviço. É justamente isso que se percebe através dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual demonstra que as Unidades Federativas brasileiras mais comprometidas com a gestão, não apenas financeira, mas como estrutural, são as que apresentam os melhores resultados.

Nessa perspectiva, o Estado do Rio Grande do Norte apresenta dados alarmantes em sua educação básica, principalmente na etapa ensino médio da rede pública, a qual foi considerada a terceira pior do país no último exame do IDEB (2015) e que dentro das últimas cinco avaliações em apenas duas se atingiu a meta nacional.

Isso evidencia o senso comum de que a educação pública do ensino básico, no Brasil e especificamente no RN, não é de boa qualidade. Mas, afinal, o que estaria causando essa má qualidade? Inúmeros fatores podem ser apontados, isso é fato; mas, em termos concretos, o Direito pode oferecer algumas respostas através da análise específica de alguns de seus ramos de estudo, a exemplo do Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Financeiro.

É justamente nessa perspectiva que reside a problemática desta monografia. Busca-se identificar se há ou não violação, por parte do Estado do Rio Grande do Norte, a preceitos normativos que regulem o funcionamento e a oferta do ensino médio na rede pública estadual, e a sua consequente relação com a qualidade do ensino ofertada. Logo, utilizou-se como parâmetro para preceitos normativos a vinculação de receita para a educação nos Estados prevista no artigo 212 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e a publicidade e eficiência da administração do ensino médio público potiguar pela Secretaria de Educação do Estado.

Por conseguinte, consistem como objetivos deste trabalho estudar o financiamento da educação pública básica; verificar, através orçamento financeiro do

Rio Grande do Norte entre os anos de 2006 a 2016, se o Estado cumpriu com a destinação constitucional de vinte e cinco por cento de arrecadação de impostos para a educação; investigar quais as políticas governamentais que o Estado tem adotado para a educação pública potiguar; e identificar quais os órgãos responsáveis pela fiscalização desse tipo de serviço público e como eles exercem esse controle.

No tocante a metodologia, foi utilizado o método hipotético-dedutivo com abordagem quantitativa, auxiliado pelo procedimento estatístico, levando em consideração que se busca descobrir quais elementos que interferem uma realidade posta evidenciada por meio de dados quantitativos, materializados pela análise dos resultados do IDEB, estudo de valores constantes na Lei Orçamentária Anual do Rio Grande do Norte entre os anos de 2006 e 2016 e na auditoria técnica operacional do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte a respeito do ensino médio.

Nesse sentido, o trabalho possui cunho exploratório, comportando exame empírico, normativo e analítico do tema apresentado, evidenciado através do estudo acadêmico-bibliográfico da doutrina específica e publicações especializadas na área do Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Financeiro e Políticas Públicas, além da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto e do estudo dos dados fornecidos pela auditoria técnica operacional realizada entre 2011 e 2013 no ensino médio da rede pública potiguar pelo Tribunal de Contas do Estado.

Destarte, a pesquisa compreende três capítulos que retratam o itinerário histórico do direito à educação ao longo dos textos constitucionais brasileiros, o diálogo do Direito com as políticas públicas e o planejamento, o orçamento público brasileiro, financiamento da educação básica e o diagnóstico da realidade educacional do ensino médio no RN, como forma de trazer respostas aos anseios constantes na problemática.

## **2 DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO: DO ASPECTO NACIONAL AO RETRATO POTIGUAR**

O direito à educação, diante da evolução do constitucionalismo brasileiro, se configurou como um direito social fundamental de prestação positiva (BRANCO; MENDES, 2013)<sup>1</sup>. 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, analisando a sua capacidade de promover a dignidade da pessoa humana na sociedade brasileira.

### **2.1 ELEMENTOS HISTÓRICOS DOS DIREITOS SOCIAIS E SUA INTRODUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Ao longo do constitucionalismo brasileiro, as cartas constitucionais passaram por uma série de alterações decorrentes de mudanças ocorridas na sociedade, a qual passou a exigir cada vez mais do Estado a garantia e promoção de direitos sociais básicos.

Desta maneira percebe-se que é de extrema importância elencar alguns pontos peculiares do itinerário histórico-constitucional do Brasil para compreender a

---

<sup>1</sup> Entende-se por prestação positiva a necessidade de intervenção estatal na esfera privada, por meio de programas públicos, para proporcionar uma vida digna aos cidadãos; ou seja, consiste na do Estado em de criar suportes fáticos e jurídicos necessários visando à efetivação dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional, com preocupação voltada para o futuro da sociedade do que mera configuração do *status quo*.

atual configuração do Estado social brasileiro. O primeiro deles é a passagem de uma monarquia (1824) para uma república (1891) como forma de governo, provocando uma profunda alteração no regime político nacional, acostumado com os atos administrativos obscuros- subordinados a um poder moderador e sufrágio censitário- sendo desvendados por uma república constituída de poderes harmônicos e independentes entre si- influência de Montesquieu (FERNANDES, 2017).

Nota-se a complexidade de tal transição, a qual representa a substituição de uma carta outorgada para uma carta democrática, modificando a sistemática administrativa, social e política do país. Neste diapasão, ainda diante do advento modificativo do constitucionalismo brasileiro, surge um documento de destaque após 1891: a Constituição de 1934. Este texto normativo foi o primeiro texto constitucional a instituir um título específico (título IV) disciplinando a ordem econômica e social brasileira (BULOS, 2015).

Contudo, eclodiram inúmeros questionamentos acerca do papel do Estado enquanto sujeito de intervenção nas problemáticas sociais, tendo em vista o sentimento de desamparo por parte das populações após as grandes guerras. Foi constatado, por tanto, que o modelo vigente à época em questão estava em crise e necessitava de uma profunda alteração em sua base sócio jurídica com o intuito de blindar as nações após o fim desta etapa obscura da história da humanidade. Por conseguinte, foi atribuída a este período a denominação de crise da tradição do Estado liberal, pondo fim a conceitos instituídos à época referentes à liberdade e igualdade- a exemplo da Europa, onde o entendimento de que os direitos humanos possuem uma dimensão social só veio a se concretizar após a primeira guerra mundial (COMPARATO, 2015).

Assim, nessa transição do Estado liberal para o Estado social (BONAVIDES, 2007), cujo marco no Brasil foi a Constituição de 1934 (BONAVIDES, 2010), houve redefinição da concepção jus filosófica do Estado na prestação de demandas à sociedade, ou seja, a liberdade e a igualdade passaram a ter novas acepções diante da formação dos novos Estados sociais. Reformulou-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 ficaria limitada à igualdade efetivada através dos direitos sociais. Nesse sentido, complementa Bernardo Gonçalves Fernandes acerca da formação do Estado social:

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 (FERNANDES, 2017, p. 706).

Desta forma, portanto, surge a nova concepção de Estado de acordo com a situação histórica abordada, a qual contribui para que os direitos sociais e econômicos passem a integrar os textos constitucionais no grupo de direitos fundamentais, para que desta forma se alcance a igualdade e justiça social como produto final deste processo (BONAVIDES, 2010), coibindo a exploração do homem pelo homem. Além disso, outro produto desse enredo é o fortalecimento do espaço público (BITTAR; ALMEIDA, 2015), pois fica evidente que apesar do caráter programático de tais normas representar um obstáculo temporário no tocante à concretização plena de projetos correlatos a efetivação de tais direitos, a longo prazo nota-se o fortalecimento das instituições democráticas.

Foi nesse cenário de evolução constitucional, portanto, que surgiram dois textos constitucionais de extrema importância para a época 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 (BONAVIDES, 2007). Contudo, há de se enaltecer a relevante influência dos referidos textos constitucionais na elaboração da Constituição brasileira de 1934 (SILVA, 2014), devido à inédita abordagem dos direitos socioeconômicos.

Para ilustrar bem todo o referido processo de fortalecimento dos direitos sociais diante da evolução da ordem constitucional brasileira, pode-se afirmar que os direitos civis teriam tido grande espaço no XVIII, os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX. (MARSHALL, 1967).

Desta forma, o século XX de fato foi marcado pela luta da normatização dos direitos sociais; todavia, a partir da constituição de 1937 até a emenda constitucional de nº1/1969, o Brasil passou por momentos de instabilidade política, cujos direitos sociais e políticos foram usurpados por um regime ditatorial sem precedentes.

A redemocratização do país tardou em ocorrer, mas a Carta de 1988 foi o maior símbolo deste processo, resguardando ao povo brasileiro um futuro estável e de garantia de direitos, deixando de lado 30 anos obscuros em que o país deixou de avançar na esfera social. Mas, em seu texto constitucional se caracteriza por uma sistematização de direitos fundamentais, presentes em vários artigos inclusive, ganhando destaque o título II que trata “dos direitos e garantias fundamentais”, o que abarca e normatiza os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, cujo exemplo maior é o próprio artigo 5º da CF, o qual traz um rol extenso de direitos individuais, em harmonia com o artigo 6º do mesmo diploma que define e protege os direitos sociais a serem concretizados pelo Estado. Nessa concepção fica evidente que o constituinte originário de 1988 abarcou os direitos sociais como direitos fundamentais (DIMOULIS; MARTINS, 2012).

## 2.2 OS DIREITOS SOCIAIS NA PERSPECTIVA JURISDICIONAL E ORÇAMENTÁRIA: RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL

Diante do aspecto histórico abordado anteriormente, é possível constatar que os direitos sociais passaram a ser concebidos 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 (NOVELINO, 2016) - materializadas em serviços públicos- ou abstencionistas- sem a intervenção da máquina pública com o intuito de promover a liberalidade social, convergindo os referidos elementos para a “jusfundamentalização” destes direitos (NUNES JUNIOR, 2009).

Neste diapasão, os direitos sociais se firmaram na conjuntura jurídica como produto das reivindicações da sociedade, relacionadas à promoção da igualdade e a existência de condições materiais mínimas para sobrevivência digna dos indivíduos (KELBERT, 2011), cuja positivação na Constituição Federal de 1988 demonstra o compromisso do constituinte com a justiça social. Ademais, a liberdade promovida pelos direitos sociais é o elemento sociojurídico que os inserem na órbita dos direitos fundamentais; por essa razão a educação, enquanto direito social, é considerada um direito fundamental (DIMOULIS; MARTINS, 2012).

Nesta esteira, é válido destacar que o direito à educação, portanto, apresenta aplicabilidade direta e eficácia imediata, sendo que o alcance desta eficácia deve ser observado por princípios programáticos<sup>2</sup>, 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 (SARMENTO, 2010).

Sendo assim, estes direitos apresentam duas perspectivas de interpretação e aplicação: a subjetiva e objetiva. A perspectiva subjetiva dos direitos sociais é entendida como direitos exigíveis judicialmente, ou seja, consiste no direito dos indivíduos de exigir 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 (CANOTILHO; SARLET; STRECK; MENDES, 2013).

Em referência a prestação material do direito fundamental à educação, vale destacar que para que ocorra sua efetivação é necessária uma alocação de custos por parte do poder público, a qual nem sempre sucede consoante determina a lei ou

---

<sup>2</sup> Seguindo a mesma linha de raciocínio, Novelino (2016) esclarece que princípios programáticos são aqueles contidos em normas constitucionais em que o constituinte optou por fixar objetivos a serem seguidos pelos poderes públicos ao invés de regular expressamente os programas governamentais no texto constitucional, levando em consideração o fato de que esses princípios fazem referência a relações econômico-sociais.

processa-se de forma a não atender verdadeiramente as necessidades sociais. Por isso é necessário compreender alguns conceitos da doutrina constitucional que embasam a discussão a respeito dos custos necessários para promoção justa dos direitos sociais, tais como os chamados mínimo existencial e reserva do possível.

Assim, a reserva do possível reside na esfera econômica da prestação dos direitos sociais, devido a limitação dos recursos disponíveis diante da infinidade de necessidades da sociedade, o que justifica a sua utilização como argumento para óbice à judicialização destes direitos por parte do Executivo (GOTTI, 2012); enquanto que o mínimo existencial representa o conteúdo mínimo de direitos fundamentais garantidos aos cidadãos em um Estado de Direito, a exemplo do direito à educação, a qual é elementar para efetivação e concretização de outros direitos fundamentais como a liberdade, e justamente por significar esse conteúdo mínimo é que o mínimo existencial promove a proibição do retrocesso social, que seria o núcleo essencial dos direitos sociais capaz de promover efetivação e não omissão de sua prestação (SOUSA, 2010).

Com efeito, esses conceitos embasam a discussão a respeito do orçamento público, custo para programar políticas públicas e limites de atuação dos poderes. Entretanto, é importante destacar que, em uma perspectiva histórica, tais elementos presentes em nossa jurisdição constitucional são oriundos de debates jurídicos realizados nos tribunais da Alemanha, principalmente no tribunal administrativo e na corte constitucional, o que evidencia, portanto, a influência alemã na Lei Fundamental brasileira em matéria de direitos sociais (SARLET, 2013).

E por se tratar de conceitos de jurisdição constitucional de influência cultural externa, entende-se como necessária nesse início de estudo a diferenciação entre mínimo existencial e os direitos sociais econômicos. O mínimo existencial deve ser compreendido através da perspectiva prática objetiva dos direitos fundamentais sociais, vinculado ao dever do Estado em preservar a dignidade da pessoa humana e reduzir as desigualdades sociais, sendo assim, portanto, ferramenta ímpar no tocante a promoção da liberdade dos indivíduos; enquanto que os direitos sociais econômicos apresentam uma face orçamentária, não necessariamente presente na Constituição de 1988, mas em legislação infraconstitucional, sob a égide, portanto, da reserva do possível (TORRES, 2013).

Todavia, esta diferenciação passou a sofrer profundos desdobramentos a partir da alteração do texto constitucional nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, a exemplo das emendas constitucionais voltadas à educação- EC nº 14/1996, EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009, pois ao se partir da premissa constituinte de que a Constituição não se envolve com autorizações de gastos públicos e nem tampouco se preocupa com problemas econômicos de dimensões macro, tais emendas modificaram este entendimento, pois passaram a exibir uma vinculação orçamentária por parte do poder público, passando a inserir o mínimo existencial na conjuntura dos direitos sociais econômicos (TORRES, 2013).

Por outro lado, o texto constitucional não explicita o mínimo existencial de forma direta, mas de forma implícita através dos objetivos fundamentais da República (art.3º) e organização da ordem econômica e financeira (art. 170), além dos inúmeros julgados do Supremo Tribunal Federal realizados no sentido da proteção da dignidade da pessoa humana, a exemplo do proferido pela Ministra Cármen Lúcia:

A educação compõe o mínimo existencial, de atendimento estritamente obrigatório pelo Poder Público, dele não podendo se eximir qualquer das entidades que exercem as funções estatais. O mínimo existencial afirma o conjunto de direitos fundamentais sem os quais a dignidade da pessoa humana é confiscada. E não se há de admitir ser esse princípio mito jurídico ou ilusão da civilização, mas dado constitucional de cumprimento incontornável, que encarece o valor de humanidade que todo ser humano ostenta desde o nascimento e que se impõe ao respeito de todos (CANOTILHO; SARLET; STRECK; MENDES, 2013, p. 537).

Também denominado de mínimo vital, este elemento protetor da dignidade da pessoa humana é formado, para Barcellos (2002), 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.

Diante deste cenário, percebe-se a importância da ponderação a ser realizada pelos membros do poder judiciário ao julgar causas envolvendo direitos abarcados no espectro do mínimo existencial, uma vez o Estado-Juiz não deve executar e elaborar as políticas públicas, atividade na qual tem como órgãos competentes o legislativo e o executivo; todavia, quando estes são inertes e falham na prestação social, principalmente aos mais necessitados, é necessária a intervenção judicial com ponderação mediante a necessária provocação, em respeito inclusive ao princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (OLIVEIRA, 2008). Para exemplificar esse raciocínio, o Ministro Celso de Mello explicou o referido argumento em uma de suas decisões<sup>3</sup>:

Não se ignora que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais- além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização- depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a alegação de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, então, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Nota-se, assim, que a separação dos poderes é preservada, salvo em casos de omissão ou descumprimento legal dos outros poderes, constatando que o maior obstáculo frente à efetivação do mínimo existencial enquanto direito social é a própria inércia dos poderes executivo e legislativo, os quais acabam por transferir a responsabilidade desta problemática para o poder judiciário, o qual tem função meramente decisória, e não legislativa ou administrativa (MORAIS, 2016).

Neste diapasão, a complexidade dessa questão se dilui para uma simples constatação referente às obscuras e esdruxulas prioridades traçadas pelos setores

---

<sup>3</sup> **RE 436.996. Informativo STF 407, de 24/01 a 04/11 de 2005.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo407.htm>>. Acesso em: 25/09/2017.

responsáveis por elaborar políticas públicas voltadas ao mínimo existencial, o que culmina na precarização dos setores e serviços públicos básicos, a exemplo da educação pública que será analisada com mais profundidade nos próximos capítulos deste trabalho científico.

No tocante a questão da atuação do Poder Judiciário, em particular, diante do contexto discutido, é importante destacar a lição de Karine da Silva Cordeiro acerca da temática:

O Judiciário não possui credenciais democráticas para escolher em nome da sociedade. A função que lhe foi confiada no plano da jurisdição constitucional, lembre-se, é a de guarda da Constituição. Portanto só lhe compete intervir para assegurar as decisões que foram excluídas do jogo político e para corrigir eventuais desvios de rota caso os representantes populares percam o rumo, isto é, quando agirem em clara contradição com as normas constitucionais ou de modo desarrazoado. Contudo se fizerem ponderações e escolhas válidas à luz da Constituição, o Judiciário deve respeitá-las por força do princípio democrático (CORDEIRO, 2012, p. 163-164).

Sendo assim, se constata que a discussão a respeito do mínimo existencial envolve reflexões muito mais abrangentes do que a mera atuação dos poderes públicos; engloba, acima de tudo, as garantias da liberdade do indivíduo por meio de uma vida digna, pois sem dignidade o ser humano encontrará várias dificuldades para conseguir o que se deseja (liberdade), assim como se pleiteia a proteção dos pressupostos para a democracia e o atendimento as necessidades materiais básicas.

Por outro lado, a reserva do possível, 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. É neste sentido que Daniel Sarmento 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).

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 a 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” (SARMENTO, 2010, p.199-201).

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 (SARMENTO, 2010).

Porém, o judiciário, por sua vez, não deve extrapolar o seu limite de atuação, a exemplo de diligências que acabem afetando diretamente o funcionamento dos outros poderes e a vida em sociedade, a exemplo de bloqueios exorbitantes de verbas públicas, os quais além de prejudicar vários anos de orçamento, podem vir a fornecer privilégios somente a poucos indivíduos, salvo comprovada a latente violação a direito fundamental mediante negligência do Poder Público (BARROSO, 2015).

Em razão disso, constata-se que 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 a política pública, e não à adjudicação individual de bens públicos.

Nesta esteira, pressupõe-se que para a efetivação dos direitos sociais, ditos como emergentes e necessários para dignidade humana, é necessário uma quantidade coerente de recursos públicos. Por isso que em nossa Constituição (BRASIL, 1988), a exemplo do artigo 212, vincula porcentagens razoáveis previamente estipuladas a serem cumpridas constitucionalmente pela União, Estados, DF e Municípios anualmente para a promoção e manutenção do ensino público.

Em contrapartida, ao que se percebe ser razoável, seria necessário o comprometimento dos gestores públicos com os planos de execução das políticas públicas traçadas para que, em último caso, os mínimos problemas fossem resolvidos pelas vias da justiça, como será abordado em tópico posterior a questão da importância do planejamento das políticas públicas para a boa execução do orçamento.

Ainda nestas circunstâncias, pode-se aferir, como forma de complementação do raciocínio anterior, que a reserva do possível é caracterizada por uma tríplice dimensão: a real disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos sociais; a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências orçamentárias; a proporcionalidade de prestação, em especial quanto à sua exigibilidade e razoabilidade, no que concerne à perspectiva própria e peculiar do titular do direito à luz do caso concreto (CANOTILHO; SARLET; STRECK; MENDES, 2013).

No tocante ao aspecto tributário, a reserva do possível, por sua vez, pode ser compreendida sob dois aspectos: alargamento ou diminuição dos recursos públicos. Não se pode perder o direcionamento das finalidades constitucionalmente previstas durante a execução de políticas públicas previamente planejadas por meio de planos operacionais, o que contribui para a validade da arrecadação tributária e sua respectiva aplicação no meio social; todavia, quando os recursos vinculados pela lei são destinados a outras finalidades, percebe-se o desvio da finalidade almejada, podendo caracterizar fraude por parte do legislativo ou do executivo (CALIENDO, 2008).

Portanto, nasce uma nova reflexão a respeito da gestão de recursos por parte do poder público, no sentido de criar sob os órgãos estatais e agentes políticos o

comprometimento, mediante intensa cobrança e participação popular, de maximização dos recursos e cumprimento de todas as etapas presentes no plano de execução de políticas públicas em prol dos direitos sociais, em particular, ao direito à educação pública, a qual examinaremos a seguir.

### 2.3 PROCESSO HISTÓRICO DE EVOLUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Os direitos sociais, presentes na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6º, estão inseridos no referido texto constitucional em capítulo próprio e no título específico que trata sobre os direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 1988).

Neste contexto, a educação está presente no artigo mencionado e é, portanto, considerada um direito social, conforme delineado no tópico anterior. Em uma análise mais extensa, que vai do artigo 205 ao 214 do texto constitucional, ela é considerada um direito de todos e dever do Estado e da família.

Diante desta conjuntura e após a exposição histórica dos direitos sociais, constata-se que ao longo das constituintes brasileiras, por exemplo, ocorreram várias modificações a respeito da garantia do direito à educação, o que nos leva a compreender que os direitos sociais e, principalmente o direito fundamental de acesso a ela, foram concebidos constitucionalmente de maneiras distintas entre 1824 a 1988.

Além disso, em paralelo ao avanço da garantia do acesso à educação ao longo dos textos constitucionais, merece destaque os movimentos de luta pelo acesso e este direito fundamental no Rio Grande do Norte, palco de encontros e práticas populares de ensino que ganharam notoriedade em todo o país.

### 2.3.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Diante da abordagem histórica dos direitos sociais, mister salientar a progressão do direito a 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 Constituição de 1988 (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005).

O ponto de partida para o referido estudo é a Assembleia Constituinte de 1823, a qual dará ensejo para a outorga da Constituição de 1824. Nesta Assembleia, foram debatidos vários pontos positivos relativos à construção do sistema educacional do país, tendo como destaque as discussões acerca da criação de projetos para a educação nacional, cuja proposta embasou o art. 179 da Carta Constitucional de 1824: “instrução primária gratuita e aberta a todos os cidadãos” (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005).

Contudo, o debate da época girava entorno de alguns pontos importantes, como por exemplo: conflito entre a questão da centralização e descentralização do ensino gratuito, tendo como solução a lei imperial de 15/10/1827 (instituiu o caráter descentralizador a educação nacional por determinar a regulamentação e criação de escolas primárias nas cidades mais populosas do país); responsabilidade da família e da igreja pela educação- lei imperial de 1827 determinava que os professores lecionassem princípios da moral cristã e da doutrina católica nas escolas- referente ao dever educacional dos jovens; análise socioeconômica da abrangência da educação publica, tendo em vista que para o entendimento da época somente poderia ter acesso ao benefício educacional quem fosse cidadão, e a grande maioria da população era composta por escravos- que eram considerados *res* e não cidadãos de acordo o caráter escravocrata da sociedade (MALISKA, 2001).

A temática da educação foi pouco abordada no texto constitucional de 1891. Destaca-se apenas o posicionamento constitucional firme em favor da laicidade dos

estabelecimentos públicos, em que se deveria predominar o caráter laico no ensino (art. 72,§6º), fruto da separação do Estado e da Igreja católica. Não foi mencionada a gratuidade no ensino público, razão pela qual se iniciou uma série de debates a uma possível criação de um imposto exclusivamente provincial destinado à educação pública, denominado de taxa escolar. Além disso, ficou definido no texto constitucional que o Congresso Nacional passa a ser responsável por legislar sobre o ensino superior e os estados a legislar sobre ensino primário (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005).

A Constituição de 1934 ganhou importância na história constitucional do Brasil por ter sido a primeira a instituir um título específico o qual disciplina 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: a família deveria ter o cuidado em enviar e manter os filhos nas escolas e em contrapartida a gratuidade seria assegurada pelos poderes públicos, além de retornar o ensino religioso como disciplina obrigatória dos currículos das escolas públicas. Com isso, também foi assegurado constitucionalmente a gratuidade ao ensino primário integral com frequência obrigatória e criadas diretrizes para a educação nacional, consoante preconizava a norma constitucional prevista no artigo 149 em vigor naquela época (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005).

Por seu turno, o texto Constitucional de 1937, no que tange a educação, apresentava o dever subsidiário do Estado nesta área social. Apesar de destacar a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino, esta só seria exercida em caso de falta de recursos pessoais, demonstrando um início de uma concepção de iniciativa privada na área da educação. Já 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 (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005).

Com o advento do golpe militar de 1964, e diante da Constituição de 1967, se constata alguns elementos importantes na área da educação, como aumento do

período de escolarização obrigatória (sete aos quatorze anos), incentivo à educação privada e concessão de bolsas de estudo pelo poder público. De acordo com o texto, a gratuidade do ensino é retomada apenas ao ensino primário, podendo ser concedida ao ensino médio e superior em casos de comprovação de insuficiência de recursos. Alguns anos após a promulgação deste texto constitucional surge a Emenda Constitucional de nº1 de 1969, a qual apresentou como novidade relativa ao campo da educação a possível criação de um Plano Regional de Desenvolvimento da Educação (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005).

Após esse período de instabilidade política marcada por sucessórios governos formados por membros da ditadura militar, inicia-se mais um processo de redemocratização do Brasil com a promulgação da Constituição de 1988. Nessa importante carta constitucional, a educação está disposta no capítulo III, título VIII, entre os artigos 205 ao 214 (Brasil, 1988), sendo responsável por redefinir a situação educacional do país e admitir a existência de escolas privadas com atividade lucrativa, escolas privadas sem atividade lucrativa e escolas oficiais do Estado (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005).

O referido texto constitucional apresenta ainda como novidades no campo da educação a gratuidade do ensino público, ensino especial para crianças portadoras de deficiência, atendimento em creche e pré-escola as crianças de zero a seis anos de idade. Criou-se, paralelamente aos dispositivos constitucionais aludidos, planos para melhor alcançar os objetivos elencados na carta magna, sendo eles: o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei de Diretrizes e Bases de Educação, Fundo de Desenvolvimento da Educação, Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, Plano Nacional de Educação e a Lei do Piso Salarial. Tudo consoante ao que dispõe o artigo 205 (título VIII, capítulo III, seção I) da Constituição de 1988 (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005).

Desta forma, percebe-se que a Constituição de 1988 foi não somente fundamental para a consagração da democracia brasileira, mas também muito importante para efetivar os direitos sociais, em particular o direito à educação, como direitos fundamentais autênticos (CANOTILHO; SARLET; STRECK; MENDES, 2013).

Nesse aspecto, a Constituição de 1988 consagra em seu preâmbulo e em seus objetivos o princípio do Estado Democrático de Direito e da Dignidade da Pessoa Humana, os quais são fundamentais para construção de uma sociedade justa e para a luta na redução das desigualdades sociais por meio da proteção e efetivação dos direitos sociais, principalmente pelo direito de acesso à educação<sup>4</sup> amplamente garantido nesta Constituição (FERNANDES, 2017).

### 2.3.2 MOVIMENTOS POTIGUARES DE DESTAQUE NA DEFESA PELA EDUCAÇÃO

No que pertence ao debate da educação em nosso Estado, a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte prevê em seu artigo 8º, dentro do capítulo II referente ao título dos direitos e garantias fundamentais, a educação como um direito social, conforme definido pelo artigo 6º da CF, na mesma simetria que tais direitos são alvos de proteção estatal.

Assim, percebe-se que o constituinte estadual seguiu a mesma linha de redação da CF, justamente para enfatizar o papel do Estado social. Principalmente no Rio Grande do Norte, berço de vários movimentos populares que contribuíram para promoção e defesa da educação pública e de qualidade como um direito fundamental, os quais serão alvo de abordagem neste presente tópico.

Nesse sentido, é importante destacar uma campanha educacional que ganhou relevo nacional, conhecida como a Campanha “De Pé no Chão também se aprende a Ler”, cujos objetivos eram de combater o analfabetismo adulto no

---

<sup>4</sup> 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.

município de Natal/RN e a dificuldade do acesso à educação por crianças devido à falta de escolas (TEIXEIRA, 2008).

Criada em 1960, a campanha surgiu como elemento substancial da preocupação do Prefeito eleito à época, Djalma Maranhão, com as questões sociais, principalmente a educação, tema amplamente defendido em suas propostas políticas para a capital potiguar. Contou com grande apoio de seu Secretário de Educação, Moacyr de Góes, que assim definiu o aludido movimento<sup>5</sup>:

Foi um Movimento de Educação Popular que, tendo nascido no âmbito dos Comitês Nacionalistas, quando das eleições de 1960 para Prefeitos de Natal (RN), veio a se desenvolver na Secretaria Municipal de Educação durante a administração Djalma Maranhão. A sua principal especificidade é justamente esta: um movimento popular que opera dentro de um aparelho de Estado. Daí a fase de 1960-64 ter significado um fortalecimento da Escola Pública Municipal em Natal. Inicialmente programado para ser uma campanha de erradicação do analfabetismo, DE PÉ NO CHÃO extrapolou de sua proposta inicial e se converteu numa política de cultura e educação popular na qual a sociedade organizada é o seu principal sujeito e os administradores da Secretaria Municipal de Educação são os seus "intelectuais orgânicos", nas tarefas de planejamento, acompanhamento e avaliação dessa mesma política.

Assim, o movimento ficou conhecido pela ampla participação popular na formação e alfabetização de adultos, bem como no esforço coletivo para construção de espaços destinados as aulas públicas, uma vez que a crise econômica da época tornava inviável a construção de escolas. Então, com o apoio do Secretário de Educação municipal, o prefeito Djalma Maranhão decidiu em conjunto com a sociedade, através de amplos debates públicos, construir salas de aula com teto de palha de coqueiro que seriam destinadas exclusivamente para ampliação do acesso à educação, principalmente aos bairros com menor poder aquisitivo, como foi o caso do bairro natalense das rocas- onde começaram de fato as primeiras atividades do

---

<sup>5</sup> **Entrevista com o Prof. Moacyr de Góes.** Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-863X1992000300002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1992000300002)>. Acesso em: 11/08/2017.

projeto. Além disso, o movimento contou com o apoio de diversos intelectuais da época, como relata Cavalcanti (2012):

Em primeiro lugar, tais políticas estabeleceram valiosas parcerias com personalidades da época, a exemplo do historiador Luís da Câmara Cascudo, do educador Paulo Freire, do Presidente João Goulart, do Cardeal Dom Eugênio Sales, de artistas, como Newton Navarro, Chico Santero e Vitalino de Caruaru, com tantos outros que, direta ou indiretamente, colaboraram com o objetivo maior daquele governo, o de oportunizar a muitos dos natalenses um modelo de educação, que não apenas os escolarizasse, como, também, os inserisse na qualidade de autores e participantes ativos em sua história política e cultural. Retomamos, assim, as memórias do início da *Campanha*, nos primórdios dos anos 60, para destacar aspectos que a fizeram atingir, em curtíssimo prazo, e com exíguos recursos financeiros, uma alta taxa na alfabetização de adultos e no atendimento a crianças em fase de escolarização (CAVALCANTI, 2012, p. 45).

Em pouco tempo, a campanha de Pé no chão se espalhou para outros bairros de Natal e para o interior do estado, fruto do sucesso obtido através das metodologias utilizadas para alfabetização de adultos e construção de salas de aula de palha, com acompanhamento extraclasse voltado para o trabalho produtivo em horta para confecção da merenda, incentivo ao esporte comunitário e a leitura coletiva diante da construção de bibliotecas populares. O resultado foi surpreendente, uma vez que de acordo com os dados fornecidos pela gestão de Djalma Maranhão, entre novembro de 1960 e março de 1961, a quantidade de alunos nas escolas municipais saltou de 2.974 para 5.249, chegando ao surpreendente número de 8.120 alunos em outubro de 1961 (CAVALCANTI, 2012).

Em 1961, diante do sucesso do projeto em tela, o Prefeito Djalma Maranhão solicitou um relatório de resultado de satisfação popular a respeito do serviço prestado pela campanha de Pé no Chão também se aprende a Ler, tendo um retorno positivo da sociedade, cujo relatório trazia a informação de que menos de 1% dos pais entrevistados estavam insatisfeitos com a educação fornecida pelo município aos seus filhos (TEIXEIRA, 2008).

Ainda na década de 1960, mais precisamente no ano de 1963, outro fato social de extrema relevância para a educação popular também ocorreu no Rio Grande do Norte, dessa vez no município de Angicos: a experiência do método Paulo Freire. O pedagogo de renome nacional experimentou pela primeira vez suas ferramentas de alfabetização na cidade potiguar mencionada, consistindo em um processo de alfabetização que partia das palavras presentes do vocabulário dos próprios alunos, culminando no resultado expressivo de 300 pessoas alfabetizadas entre janeiro e abril de 1963, possibilitando o referido método a aprendizagem da leitura e da escrita em apenas 40 horas (TEIXEIRA, 2008).

### **3 OS REFLEXOS ORÇAMENTÁRIOS SOB A PERSPECTIVA DO FINANCIAMENTO E DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM FOCO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA**

Como demonstrado no capítulo anterior, o direito à educação é um direito social de prestação positiva, ou seja, compreendido sob uma conotação estatal e orçamentária por envolver, principalmente, alocação de recursos públicos. Afinal, sem recursos públicos não é possível promover uma educação pública gratuita e de qualidade.

Assim, como destacado na introdução deste trabalho científico, o objeto de estudo da presente pesquisa é a educação pública no Estado do Rio Grande do Norte, com ênfase no ensino médio. Sendo assim, diante do elemento orçamentário aludido, é de extrema importância compreender como ocorre o financiamento para custear essa fase do ensino público, bem como identificar qual o ramo do Direito responsável pelo estudo da matéria orçamentária.

Além disso, constatou-se a necessidade de aferir a maneira que o constituinte de 1988 se referiu a alocação de recursos públicos para educação, cujo raciocínio

está presente no artigo 212 do texto constitucional (BRASIL, 1988), em harmonia com outras espécies de financiamento a serem referenciadas.

Portanto, os reflexos orçamentários propostos como fonte de estudo nesta pesquisa dizem respeito ao cumprimento, por parte do Estado do Rio Grande do Norte, às leis orçamentárias e a alocação correta dos recursos públicos destinados à educação pública potiguar. Por complemento, se mostra como necessário, diante desse contexto, a análise das políticas públicas e seu planejamento como forma de se equilibrar o plano de execução das políticas educacionais e a gestão dos recursos de forma responsável, de maneira que ao final do processo de alocação, a destinação correta do dinheiro público se materialize em uma boa prestação de serviço, medido através de índices de resultados – o que será objeto de investigação no próximo capítulo.

### 3.1 O IMPORTANTE PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO PLANEJAMENTO PARA A OFERTA DE UMA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE

Diante do exposto a respeito do mínimo existencial, reserva do possível e orçamento público, se percebe que esses três elementos são de fundamental importância para a compreensão da garantia estatal ao direito à educação, concebido pelo constituinte de 1988 como um direito social econômico.

Com efeito, constatou-se, com fundamento nesses conceitos de jurisdição constitucional, quais sejam da reserva do possível e mínimo existencial, que o desrespeito ao orçamento público e a não execução das políticas orçamentárias podem trazer sérios prejuízos à sociedade diante da atuação do poder judiciário em último caso (BARROSO, 2015).

Por isso que se destaca a importância das políticas públicas face ao problema estudado, pois é por meio delas que as normas programáticas de conteúdo

educacional contidas no texto constitucional se transformam em utilidade para sociedade, cabendo, portanto, ao Executivo esse ato de construção e execução de uma política pública educacional, levando em consideração que o objeto maior das políticas públicas é a inclusão social diante de uma limitação de recursos, o que vai caber ao poder citado a escolha da alocação de custos por meio de planejamento, também compreendido como tomada de decisão política do gasto (OLIVEIRA, 2008).

Assim, para que o Estado social promova de forma equilibrada e justa seus serviços básicos aos cidadãos e garanta a efetivação de uma educação pública de qualidade, é necessário planejamento. Exemplo disso é que o constituinte de 1988 se preocupou tanto com a organização do planejamento orçamentário 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. Sendo assim, Veloso ainda acrescenta neste sentido o conceito de planejamento:

O planejamento como previsto no ordenamento jurídico pátrio pode ser definido como método jurídico utilizado em nível nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial, pelo qual são alocados os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e operacionais. Assim, estabelecem-se diretrizes, objetivos e metas, no curto, médio e longo prazo, de modo a alcançar os fins constitucionais e legais de forma concreta e efetiva, por meio de valores democráticos, permitindo a participação da sociedade na sua elaboração, consecução controle e avaliação, como condição de validade e efetividade, somente podendo ser alterado se não atendida à condição *rebus sic stantibus* (“enquanto as coisas estão assim”), podendo ser exigido, uma vez que foram mantidas inalteradas, todas as outras condições (VELOSO, 2014, p. 82).

Diante desta perspectiva, portanto, é importante destacar também a relação do planejamento público com a participação popular, 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 (GOMES, 2011).

É cristalina, por conseguinte, a proximidade entre os conceitos de planejamento e políticas públicas; todavia, isso não é por acaso, pois para a implementação da segunda, é necessário a primeira, a exemplo das fases de construção, execução e monitoramento de resultados de uma política pública, além de que ambas buscam alcançar a boa prestação do serviço público destinada a necessidade social, o que representa relação direta com a eficiência e eficácia como produtos desse processo (NASCIMENTO, 1997).

Sem embargo, 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. Vale destacar que no Brasil não existe um procedimento padrão estatal nesta fase, colaborando para que outros atores, que não o poder executivo, participem ativamente do processo (ÁVILA, 2016).

Formalizada a construção de uma política pública, sucede-se a segunda fase, denominada de formulação, a qual consiste na criação de soluções para um problema público por parte do Estado, após sua análise e posterior inserção da temática em sua agenda governamental. É nesta etapa que se houvesse uma maior participação dos agentes da judicialização, como Ministério Público e Defensoria Pública, e dos próprios gestores, certamente menor seriam as lides em torno de políticas públicas mal formuladas ou executadas no sentido de revisão ou reivindicação- sem contar com a atuação preventiva e de natureza extrajudicial destes agentes, nos seus contextos de atuação referentes ao zelo pela qualidade dos serviços públicos, defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e dos necessitados (ÁVILA, 2016).

A terceira e última fase é conhecida como tomada de decisão política, ou seja, momento em que há reflexão a respeito das opções debatidas nas fases

anteriores para se definir se haverá ou não sua aprovação, a qual será materializada, por exemplo, em lei ou regulamentação (ÁVILA, 2016).

Como exemplo prático da temática abordada dentro do contexto da política pública educacional, pode-se citar como exemplo a atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte através do projeto intitulado de Ministério Público pela Educação-MPEduc<sup>6</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 públicos e dialogar com a sociedade civil por meio de audiências públicas<sup>7</sup>. Esse é um exemplo cristalino a ser seguido, de maneira a demonstrar que a participação popular e discussão na construção, planejamento e monitoramento da política pública educacional podem mudar uma realidade e proporcionar evolução, em busca de uma educação de qualidade.

Outro bom exemplo a ser citado é o modelo de gestão compartilhada das escolas públicas do Estado do Paraná, 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, além de concretizar o elemento fiscalizador dos pais enquanto gestores assistentes, contribuindo inclusive para redução de custos e combate a prática abusiva dos recursos educacionais (SOUZA, 2004).

Portanto, as fases estudadas a respeito das políticas públicas se inserem em uma análise muito importante do problema pesquisado, uma vez que ao se aplicar o direito à educação na realidade potiguar proposta sob o prisma da construção, formulação e tomada de decisão, poderá ser constatado algum ponto negativo ou positivo no cumprimento da política pública educacional potiguar pelos agentes públicos responsáveis, cujo reflexo dessa política, e consequentemente a qualidade desse serviço prestado, poderá ser observada por meio de índices, resultados e

---

<sup>6</sup> **MPEduc**. Disponível em: <[www.mpeduc.mp.br](http://www.mpeduc.mp.br)>. Acesso em: 07/08/2017.

<sup>7</sup> **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: 07/08/2017.

análises técnicas, os quais em conjunto representam os reflexos administrativos do orçamento e da gestão da política educacional, elementos que serão objeto de investigação do próximo capítulo.

### 3.2 O DIREITO FINANCEIRO COMO RAMO JURÍDICO NECESSÁRIO PARA O ESTUDO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Como exposto no início deste capítulo, fez parte da pesquisa a busca por um ramo do direito que fornecesse os elementos necessários para a compreensão do orçamento público e legislação pertinente à análise da correta alocação de recursos públicos para uma determinada área de prestação social, qual seja a educação pública no Rio Grande do Norte- etapa ensino médio.

Dessa maneira, entendeu-se que o direito financeiro é a ramificação da ciência jurídica necessária para a investigação proposta, uma vez que estuda a atividade financeira do Estado através do prisma jurídico, cujo objeto material se debruça sobre a ciência das finanças e por isso tem relação direta com a perspectiva proposta, pois engloba a análise da receita, despesa e orçamento públicos (HARADA, 2016).

Assim, diante do conjunto de normas que regulam o orçamento público, cabe a esse ramo jurídico normatizar a destinação das receitas tributárias, abarcando de forma complexa o sistema financeiro nacional em harmonia com o direito administrativo e tributário, o qual se situa no artigo 24 texto constitucional (BRASIL, 1988) através das normas de competência legislativa voltadas ao orçamento público de forma concorrente, ou seja, a atribuição do poder de legislar sobre matéria financeira cabe a mais de um titular, quais sejam União, Estados e Distrito Federal, sob a égide dos princípios da estrita legalidade, universalidade, unidade e exclusividade em matéria orçamentária (JARDIM, 2010).

Por conseguinte, como forma preliminar ao estudo do orçamento e com o intuito de facilitar sua compreensão, é importante destacar o conceito de cada princípio acima mencionado conforme lições de Eduardo Jardim (2010).

No tocante ao princípio da estrita legalidade, cabe exclusivamente à lei estipular o limite de atuação da Administração Pública quanto à atividade financeira, ou seja, é nos termos da lei que serão realizadas operações voltadas à alocação de recursos públicos para os fins também previstos em lei, a exemplo das operações de crédito e transposição de recursos com dotação orçamentária. Já em relação ao princípio da universalidade, constata-se que sua função primordial é orientar no sentido de que todas as receitas e despesas públicas devem ser contabilizadas e descritas no orçamento com o intuito de promover um maior controle da arrecadação e gastos públicos. O princípio da unidade, por sua vez, nos ensina que toda atividade financeira do estado, desde as receitas ao que será gasto, deverá constar em um orçamento básico e anual, mas que não exclui a possibilidade da realização de orçamentos mais específicos compreendidos em lapso temporal diferente, desde que à luz do que foi estipulado inicialmente (base), o que converge para a harmonia do sistema financeiro nacional (art. 165, BRASIL, 1988).

Por fim, o princípio da exclusividade em matéria orçamentária nos ensina que é proibido constar em lei orçamentária destinações ou funções que não seja receita e despesa, e que, portanto, são estranhas a sua função, ao exemplo de que no orçamento pode constar o custo necessário para uma determinada atividade pública, mas que em hipótese alguma pode dispor sobre a forma de criação dessa atividade (JARDIM, 2010).

Neste diapasão, compreendidos os elementos basilares do Direito Financeiro, passaremos ao estudo de outras perspectivas de relevância para o trabalho, quais sejam o orçamento público e as legislações orçamentárias. Isso porque a compreensão do que é o orçamento público é de extrema importância para identificar onde se situa o financiamento da educação pública, enquanto que as leis orçamentárias, por sua vez, representam elementos mais específicos dessa investigação, pois permite identificar qual o diploma normativo correto para que a administração pública possa seguir e realizar a alocação de recursos para a educação.

O orçamento público representa a convergência de recursos públicos oriundos de receita e do planejamento das respectivas despesas, por meio de previsão e autorização do Poder Legislativo ao Poder Executivo. Assim, o Legislativo sedimenta os recursos disponíveis e autoriza sua utilização pelo Executivo no tocante às despesas destinadas a prestação dos serviços públicos (BALEEIRO, 1969).

Levando isso em consideração, é evidente que o orçamento público apresenta um constante diálogo entre o Poder Legislativo e o Executivo visando as prestações sociais necessárias para efetivação do direito à educação. E em razão disso, a doutrina do direito financeiro costuma apresentar três aspectos do orçamento: técnico, político e jurídico. No aspecto técnico, envolve-se a questão do procedimento utilizado para o desenvolvimento e conclusão do orçamento ser estritamente técnico, observando normas contábeis e matemáticas para que seja formalizado um documento em que conste, de forma pública, as maneiras e diretrizes pelas quais ocorrerá a gestão dos recursos públicos (NASCIMENTO, 1997).

Em relação ao aspecto político, esse evidencia a conexão entre democracia participativa e orçamento, pois é no Parlamento em que se realizam as discussões para aprovação do gasto público para que o Executivo realize a aplicação fielmente, além de que esse aspecto é orientação da CF, a qual atribui ao orçamento o papel de reduzir as desigualdades regionais e sociais conforme as prioridades políticas de governo, em razão das necessidades públicas mais urgentes. Quanto ao aspecto jurídico, por fim, é mister salientar que o orçamento público deve estar em total harmonia com os preceitos normativos estabelecidos no texto constitucional, além de que sob esse diploma legal deve-se observar o aspecto formal de sua elaboração, bem como o respeito as regras processuais de aprovação (NASCIMENTO, 1997).

Em relação a natureza jurídica do orçamento, constatou-se que não há unanimidade na doutrina a respeito de um entendimento pacífico, pois alguns estudiosos entendem que se trata de um ato meramente administrativo, enquanto outros preferem acreditar que ele representa um ato-condição de existência da receita. Entretanto, após a alteração na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

que passou a permitir o controle abstrato de constitucionalidade das normas orçamentárias, boa parte da doutrina constitucional e financeira tem entendido que a natureza jurídica do orçamento público é de lei em sentido formal e material, argumento respaldado pelo fato de que em caso de descumprimento da lei orçamentária, há sanções normativas previstas nos âmbitos político, administrativo e penal (HARADA, 2016).

Em consonância ao que fora exposto, percebe-se que o orçamento público ganhou uma concepção moderna, qual seja a de que não representar apenas um documento formal prevendo e delimitando gastos necessários para a efetividade de prestações públicas, mas sim como elemento de resultado de um planejamento responsável por parte do Poder Executivo, que é o grande responsável por enviar o projeto de orçamento ao Legislativo, como será analisado no próximo tópico especificamente no tocante a destinação das verbas para a educação. Isso revela, de sobremaneira, que o Estado através de seus governantes tem o dever de planejar o orçamento para tornar mais claro o objetivo que se pretende<sup>8</sup>, não bastando estabelecer previsões, e sim descrever elementos concretos que torne o orçamento executório, com o intuito de ao final atingir o interesse público (OLIVEIRA, 2008).

Partindo desse raciocínio, é que se nasce a ideia do orçamento participativo, por meio do qual é permitida a participação dos cidadãos para manifestação a respeito da destinação da receita orçamentária planejada para o ano subsequente, o que permite a compreensão popular do que é o orçamento público, bem como é importante ferramenta de fiscalização dos gastos desses recursos. Essa é a forma mais cristalina de se evidenciar que o orçamento é instrumento legal que torna prático o que foi planejado ou priorizado pelas políticas públicas (BRASIL, 2014).

Portanto, no Brasil o orçamento público é formado por um conjunto de leis que autoriza o Poder Executivo a realizar despesa pública para atender as demandas sociais, sendo que essas leis são responsáveis por estipular o plano de

---

<sup>8</sup> Aqui se constata mais uma vez a importância do planejamento em matéria de direitos sociais, como explicado no tópico anterior quando foi tratado o tema das políticas públicas e do planejamento no problema estudado; ou seja, para se ofertar uma educação pública de qualidade, é necessário que conste um planejamento com metas e objetivos específicos para corrigir alguma falha detectada anteriormente, tomando como bases índices, avaliações e auditorias.

governo, prioridades e execução em um determinado ano, o que de forma simplória representa um contrato entre o governo e a sociedade, cujo objeto é o serviço público que irá beneficiar a coletividade (BRASIL, 2014).

O conjunto de leis mencionado anteriormente, que irá compor o orçamento público, está disposto de forma taxativa no artigo 165 da Constituição (BRASIL, 1988), de iniciativa do Poder Executivo e aprovação pelo Poder Legislativo, quais sejam o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). Assim, como forma de se compreender melhor a problemática estudada, é necessária a análise de cada uma para identificar qual delas será utilizada como parâmetro na análise dos dados referente aos reflexos orçamentários do governo do Estado do Rio Grande do Norte em relação à educação pública potiguar.

O plano plurianual (PPA) representa a definição da política governamental, expressando através dessa lei quais políticas serão prioritárias na gestão (planejamento das atividades governamentais), motivo pelo qual é apresentada ao Poder Legislativo no início da legislatura e sofrendo desdobramentos mais específicos pela LDO e pela LOA, ou seja, no primeiro ano de mandato o governo vai formular um novo projeto de PPA e encaminhar ao Legislativo para aprovação, e enquanto isso, no seu primeiro ano de gestão, o governo vai executar o PPA deixado pelo antecessor, pois é nesse plano que estarão contidos os programas e intenções do governante nas diversas áreas formuladas, inclusive, durante campanha eleitoral (OLIVEIRA, 2008).

O PPA, portanto, representa um cristalino exemplo de quais políticas serão prioritárias em um mandato governamental. Entende-se que a educação, assim como a saúde, por representarem os direitos sociais inseridos na perspectiva do mínimo existencial, devem estar incluídas nesse plano, com metas e objetivos específicos a serem atingidos como forma de melhorar sua prestação, levando em consideração o que não deu certo no PPA anterior. Há de salientar que essa especificidade, ou melhor, entendida nesse contexto como prioridade, deverá ser melhor trabalhada na LDO.

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO), por sua vez, foi uma novidade introduzida em nosso ordenamento jurídico pelo constituinte de 1988, cujo objetivo é

estabelecer uma ligação entre o planejamento (PPA) e o orçamento válido para um determinado ano (LOA), contendo principalmente metas e prioridades para a administração pública, orientação para elaboração da LOA, as formas de financiamento do orçamento, anexos das metas fiscais e equilíbrio entre receitas e despesas. Seu projeto também é de iniciativa do Executivo, conforme disciplina o texto constitucional mencionado anteriormente; todavia, a diferença para o PPA é de que a LDO deve ser entregue ao final do primeiro semestre de cada ano, pois fixa parâmetros para elaboração do orçamento (LOA) do ano seguinte, sendo inclusive causa para não realização de recesso do Legislativo diante de sua não votação e aprovação (BRASIL, 2014).

Por fim, teremos a lei orçamentária anual (LOA), a qual tem validade anual e representa o orçamento destinado para um determinado ano, construído conforme as orientações estipuladas no PPA e na LDO, além de consagrar o princípio da universalidade e da unidade analisados no início deste tópico. Dessa maneira, em termos práticos representa um documento formal o qual irá vincular a administração pública no aspecto orçamentário em determinado ano, pois todas as despesas só serão realizadas se autorizadas na LOA, ou seja, detém caráter autorizativo, em harmonia inclusive com o princípio da estrita legalidade e exclusividade em matéria orçamentária. Assim, a LOA é a responsável ainda pela alocação de recursos para as mais variadas áreas de prestação social, inclusive a educação pública conforme preceitua o artigo 212 da Constituição (BRASIL, 1988), devendo constar para isso a origem do recurso alocado (BRASIL, 2014).

Em resumo temos que o orçamento público se inicia pelo PPA, o qual estabelece metas gerais de governo para quatro anos, e depois, anualmente dentro dessa legislatura, teremos a apresentação da LDO até o final do primeiro semestre, a qual irá elaborar e estipular as prioridades do orçamento do ano seguinte, e, por fim, se tem a LOA que será apresentada preferencialmente até o final do ano, representando o orçamento anual a ser executado no ano posterior, sendo responsável por estimar as receitas e despesas aplicáveis de cada ano de acordo com o planejamento da PPA e a prioridade estipulada na LDO.

Logo, após o estudo realizado acerca do orçamento público e legislação orçamentária, entende-se que a lei orçamentária anual (LOA) se encaixa, dentre as

outras analisadas, como melhor parâmetro de análise dos dados a serem apresentados no tópico seguinte, justamente por ser a responsável por destinar os recursos públicos necessários para a prestação do direito à educação, além de discriminar a fonte financeira, tudo isso em harmonia com o que dispõe o artigo 212 da Constituição (BRASIL, 1998), levando em consideração que esse artigo preceitua uma porcentagem de impostos que os Estados deverão aplicar anualmente na educação pública.

### 3.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA ESCOLAR SOB A ÓTICA DOS DITAMES CONSTITUCIONAIS

Diante do que já foi abordado nos tópicos anteriores, é pacífica a compreensão de que a educação foi concebida como um direito fundamental social pelo constituinte de 1988, e que para sua promoção é necessária a destinação correta de verbas suficientes. Contudo, é importante destacar que no próprio texto constitucional há diferentes competências de gestão do ensino e também uma peculiaridade no aspecto de financiamento desse serviço previsto através do artigo 212 (BRASIL, 1988).

Assim, ficou definido que os Municípios se encarregam de administrar a educação infantil e o ensino fundamental (art. 211, §2º), os Estados e o Distrito Federal se encarregam do ensino fundamental e médio (art. 211, §3º) e a União fica competente por gerir as instituições públicas federais (art. 211, §1º). Porém, os estudos desenvolvidos nesta pesquisa se limitam a análise do art. 211, §3º por tratar justamente do objeto proposto, que é o ensino médio a cargo de administração dos Estados e do Distrito Federal, mais especificamente o Estado do Rio Grande do Norte e a gestão de sua educação pública na etapa do ensino médio (BRASIL, 1988).

Por outro lado, no tocante ao financiamento, o constituinte de 1988 demonstrou, por meio do artigo 212 (BRASIL, 1988), 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.

Portanto, a pesquisa nesse momento irá se desenvolver através de uma análise da porcentagem constitucional mínima de 25% da receita resultante de impostos voltada a educação, em que os Estados deverão aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, antes de adentrar especificamente no contexto da porcentagem aludida, é importante destacar o seu caráter excepcional diante do que dispõe também o texto constitucional em relação à vinculação de receitas e criação de fundos<sup>9</sup>.

Neste diapasão, fundo financeiro é toda e qualquer reserva de receita destinada a uma determinada aplicação com previsão legal; entretanto, no tocante a vinculação orçamentária a fundos, constata-se que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 167, IV (BRASIL, 1988) veda expressamente essa prática, sob o argumento de que os impostos são criados por lei com intuito de arcar com serviços públicos gerais, independente de atuação estatal específica e futura, o que se consubstancia no princípio da não vinculação de receita de impostos. Porém, o próprio dispositivo aludido do texto constitucional detalha as exceções dessa regra, e dentre as exceções está prevista a vinculação de receita para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino (HARADA, 2016).

Assim, constata-se que a vinculação de receita para manutenção e desenvolvimento do ensino previsto no artigo 212 (BRASIL, 1988) é uma exceção ao princípio mencionado e permitido pelo próprio texto da Carta Maior. Cabe por momento compreender, portanto, do que se trata essa vinculação, para que serve esse dinheiro e qual o intuito da criação de um fundo para a educação.

---

<sup>9</sup> **O princípio da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa e a DRU.** Disponível em: <<https://blog.ebeji.com.br/o-principio-da-nao-vinculacao-de-impostos-a-fundo-orgao-ou-despesa-e-a-dru/>>. Acesso em: 20/10/2017.

Em primeiro lugar, é mister destacar que o dispositivo supramencionado inovou na ordem constitucional por estabelecer um orçamento específico para a educação, em que o Estado da federação deverá todo ano destinar no mínimo 25% da receita de impostos para a educação. Assim, com essa destinação específica, foi criado um fundo para vincular essa receita para fins educacionais, com o intuito de garantir a capacidade financeira dos Estados para a oferta do ensino básico obrigatório, cuja denominação é Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o qual foi criado através da Emenda Constitucional nº 53/2006, apresentando característica de fundo de natureza contábil e âmbito estadual, substituindo o antigo FUNDEF (AMIN, 2017).

Todavia, é relevante destacar a divisão da porcentagem ora mencionada quando se estuda o FUNDEB. Isso porque, dos 25% em que os Estados são obrigados a vincular de arrecadação dos seus impostos para a educação, 20% é destinado para o FUNDEB e os outros 5% são destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas não vinculados ao fundo. Ademais, é de responsabilidade do Secretário de Educação a gestão do FUNDEB, mas também o chefe do Poder Executivo é solidariamente responsável em casos de gastos indevidos com o dinheiro do fundo. E por se tratar de verba pública que incide diretamente na realização das políticas públicas do campo da educação, a eventual irregularidade constatada na gestão do fundo ou uso irregular de seus recursos configura ato de improbidade administrativa, cuja competência para apurar o ocorrido e responsabilizar o agente público é do Ministério Público Estadual (AMIN, 2017).

No tocante a sua composição fiscal, os 20% resultam da arrecadação de impostos<sup>10</sup>. Neste diapasão, como disposto no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF, valerá essa lógica do FUNDEB até 2020, em que a sua porcentagem de arrecadação é dividida entre duas vertentes: dos 20%

---

<sup>10</sup> Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Desoneração de exportações (Lei Complementar nº 87/1996), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Cota parte de 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural devido aos Municípios (ITR).

mencionados, 60% desse valor é destinado exclusivamente a remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício na educação básica, enquanto que os 40% restante ficam a cargo de ações para manutenção e desenvolvimento do ensino, como formação de professores e pagamento de remuneração de profissionais da educação e não sejam os professores (BRASIL, 2014).

Nesta perspectiva, após a análise do financiamento da educação pública e estudo das leis orçamentárias que compõem o orçamento público, se constata que o Estado do Rio Grande do Norte tem a obrigação constitucional de anualmente destinar 25% do que arrecada com impostos para a manutenção e desenvolvimento de sua educação pública, e como esse valor representa alocação de recursos públicos oriundos de receitas para ser executado em um ano, conforme o artigo 212 da CF é importante analisar a Lei Orçamentária Anual (LOA) do RN no espaço amostral proposto por essa pesquisa, qual seja nos últimos dez anos (2006 a 2016), para verificar o que se pretende neste capítulo, qual seja os reflexos orçamentários decorrentes do cumprimento ou não por parte do Governo do RN em relação à destinação correta dos 25% para educação básica.

Vale ressaltar que em função da Emenda Constitucional nº 53/2006, a qual deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficou estabelecido que a vinculação prevista no art. 212 (BRASIL, 1988) para o FUNDEB 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.

Para tanto, foram colhidos dados disponibilizados no site do governo do Estado em relação à LOA dos anos de 2006 a 2016. Entretanto, antes de passar a análise dos dados, cabe uma observação revestida de uma crítica científica, a qual diz respeito ao fato de que no site do governo do estado a LOA mais antiga que se tem acesso é a do ano de 2001; ou seja, se o cidadão quiser se informar a respeito do orçamento anual do Estado referente a anos anteriores, não conseguirá. Outro elemento também que poderia ser melhorado é o próprio sistema virtual do portal da transparência, em que as ferramentas de pesquisa são muito amplas, não proporcionando a objetividade referente a uma determinada receita ou investimento

que o cidadão queira ter acesso. Vale destacar que na LOA de 2008 não foi encontrado o percentual constitucional destinado à educação pública.

Posto isso, seguem os dados obtidos correlatos ao orçamento anual do governo do Estado do Rio Grande do Norte frente ao dever constitucional de investimento mínimo de 25% da arrecadação de impostos a sua rede de educação pública: 25,53% no ano de 2006<sup>11</sup>; 30,10% no ano de 2007<sup>12</sup>; 28,10% no ano de 2009<sup>13</sup>; 28,16% no ano de 2010<sup>14</sup>; 27,48% no ano de 2011<sup>15</sup>; 27,64% no ano de 2012<sup>16</sup>; 29,54% no ano de 2013<sup>17</sup>; 30,02% no ano de 2014<sup>18</sup>; 29,38% no ano de 2015<sup>19</sup> e 26,45% no ano de 2016<sup>20</sup>.

Nota-se rapidamente, portanto, que o executivo estadual cumpriu com a vinculação constitucional prevista no art. 212 ao longo destes últimos dez anos, pelo menos no que tange o orçamento. Assim, se percebe que o recurso para a educação existe, pois está demonstrado que ao longo do lapso temporal apontado foi previsto nos respectivos orçamentos anuais; todavia, resta compreender se

<sup>11</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2006 volume-único página 79.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099619.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

<sup>12</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2007 volume-único página 81.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099635.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

<sup>13</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2009 volume-único página 93.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC0000000000141934.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

<sup>14</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2010 volume-único página 73.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099682.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

<sup>15</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2011 volume-único página 94.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099690.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

<sup>16</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2012 volume-único página 82.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099822.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

<sup>17</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2013 volume-único página 92.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099869.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

<sup>18</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2014 volume-único página 85.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099881.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

<sup>19</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2015 volume-único página 82.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099914.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

<sup>20</sup> **Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2016 volume-único página 71.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC0000000000116032.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

mesmo diante da disponibilidade e alocação de recursos mínimos previstos na Constituição, a qualidade do ensino básico, e do serviço educacional como um todo, estão apresentados qualidade ou deficiência, o que será melhor analisado no próximo capítulo diante da utilização de dados que comprovem a constatação ora ventilada.

#### **4 OS REFLEXOS ADMINISTRATIVOS DE GESTÃO SOB A QUALIDADE DO ENSINO PÚBLICO POTIGUAR**

Através dos capítulos anteriores, constatou-se que a educação, por ser um direito social prestacional, demanda alocação de recursos governamentais para implementação de políticas públicas educacionais, cujo valor a ser despendido precisa constar no orçamento público, mais especificamente na Lei Orçamentária Anual (LOA), em harmonia com que consta no artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1998).

Nessa perspectiva, percebeu-se a importância do planejamento financeiro e administrativo para a prestação de uma educação de qualidade, cuja consequência advém de uma boa adequação das verbas na construção do orçamento, motivo pelo qual configura o orçamento público como instrumento de realização dos direitos sociais.

Assim, neste capítulo, serão abordados elementos que configuram a execução orçamentária analisada no capítulo anterior e, desta forma, irá se averiguar a qualidade da educação pública potiguar diante da gestão e aplicação dos recursos disponibilizados para o Poder Executivo. Essa aferição compreende, portanto, os reflexos administrativos ora tratados mediante o resultado da fiscalização pelos órgãos de controle competentes, de acordo com dados obtidos através de índices educacionais de avaliação do MEC e estudo técnico realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

#### 4.1 A EDUCAÇÃO COMO UM SERVIÇO PÚBLICO E SUA FISCALIZAÇÃO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Antes de adentrar ao ponto da fiscalização, é importante esclarecer previamente três elementos que serão abordados, quais sejam: (I) a competência administrativa de execução; (II) gestão dos recursos públicos voltados para a educação; (III) o tipo de controle administrativo escolhido como parâmetro da fiscalização de tais recursos; (IV) a possibilidade da educação, enquanto serviço público, ser objeto do controle proposto.

Nesta linha, a presente investigação tem-se no Estado do Rio Grande do Norte o Poder Executivo analisado sob o enfoque da competência administrativa desta pesquisa através da atuação da Secretaria da Educação e da Cultura (SEEC)<sup>21</sup>, uma vez que o foco de estudo é direcionado a rede pública de ensino básico potiguar- com recorte temático exclusivo do ensino médio- a qual de acordo com o artigo 211 da CF, §3º, e artigo 10 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), é de competência dos Estados.

Com efeito, é necessário pontuar que o controle a ser investigado pelo presente trabalho é o administrativo e não o político, uma vez que neste se tem a necessidade de manter o equilíbrio entre os poderes da República para que as instituições atuem em perfeita harmonia; enquanto que naquele o que se pretende controlar é a função administrativa, fiscalizando e examinando se os órgãos competentes de exercer tal função estão cumprindo com seu papel legal. Dessa maneira, o controle da administração pública que se analisa tem o intuito de verificar

---

<sup>21</sup> Isso representa, de acordo com Meirelles (2016), a organização da administração pública pela via da desconcentração, ou seja, para uma melhor prestação do serviço público educacional, cria-se a Secretaria de Educação, a qual irá executar atos desta área de competência com obediência hierárquica ao chefe do Poder Executivo.

se os padrões normativos voltados à educação<sup>22</sup> estão sendo respeitados para promover o interesse da coletividade.

Ademais, no tocante à natureza do órgão fiscalizador, foi adotada a legislativa por este trabalho, uma vez que se levou em consideração os dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do RN através de uma de suas auditorias técnicas para apuração da qualidade do ensino público potiguar, o que expressa um grande exemplo do controle administrativo externo pela via legislativa (CARVALHO FILHO, 2017).

Neste diapasão, é notório que os objetos do controle alusivos à fiscalização da educação pública são amplos por força constitucional<sup>23</sup>, mas que dentre suas várias faces de fiscalização encontram-se o repasse de verbas destinadas à execução de serviços públicos, como é o caso da educação, e por isso é necessário entender o conceito de serviço público para identificar sua relação com a educação pública.

Nesse sentido, serviço público representa o resultado prático da alocação de custos pela administração pública destinado à efetivação de alguma atividade de interesse e necessidade individual ou coletiva, com vinculação aos direitos fundamentais de prestação material por ter relação direta com a dignidade humana (JUSTEN FILHO, 2016). Assim, em face da educação se encaixa perfeitamente nas características alusivas a um serviço público, deve ela ser assim considerada por determinação constitucional (MELLO, 2014) e que em razão disso pode ser objeto de fiscalização por parte de um controle externo.

Feitas estas considerações introdutórias a respeito dos parâmetros e mecanismos que serão utilizados ao longo deste capítulo, passemos ao estudo das ferramentas utilizadas na fiscalização dos recursos destinados à educação. Não obstante, constatou-se que em razão da divergência doutrinária abordada no

---

<sup>22</sup> Artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e Lei Orçamentária Anual analisada no período estudado entre 2006 e 2016.

<sup>23</sup> Como já explicado no capítulo anterior, o artigo 212 da Constituição Federal abarca alguns pontos inerentes ao financiamento da educação, principalmente com a implantação do FUNDEB a partir de 2006, a exemplo do repasse de verbas, universalização do ensino, investimento em infraestrutura, valorização dos profissionais da educação, entre outros. E por ser previsão legal, será objeto de fiscalização pelos órgãos competentes, que no caso da presente pesquisa é o Tribunal de Contas, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte.

capítulo anterior quanto à natureza jurídica do orçamento público, existe, igualmente, outra discordância na doutrina a respeito da obrigatoriedade do gestor público em executar ou não o que consta na lei orçamentária.

Isso porque para alguns doutrinadores, a lei orçamentária representaria apenas um ato administrativo de permissão do Poder Legislativo ao Poder Executivo para aplicar os recursos ali planejados, enquanto que para outros juristas o chefe do Executivo teria o dever de se vincular aos gastos priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e impostos pela Lei Orçamentária Anual. Portanto, em razão de entender que a doutrina majoritária, como explicado no capítulo anterior, compreende o orçamento público como lei formal e material passível de sanções políticas, administrativas e penais, percebe-se que é dominante também o entendimento de que deve haver vinculação ao planejado na Lei Orçamentária Anual e sua respectiva execução pelo gestor público, não lhe cabendo juízo de discricionariedade quanto ao que se deve gastar ou não, até porque se assim fosse toda a lógica de planejamento de desenvolvimento do orçamento público não faria sentido. Nessa perspectiva, aduz Nino Oliveira Toldo que:

O entendimento de que o planejamento e as leis orçamentárias dele decorrentes não vinculam à Administração não encontra guarida no texto constitucional, em face dos fins do Estado ali previstos. [...] Entretanto, uma vez feitas as escolhas e alocados os recursos no planejamento orçamentário (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual), a Administração não tem discricionariedade para efetivar ou não a despesa. Deve fazê-lo sob pena de responsabilidade (TOLDO, 2006, p. 165).

Na perspectiva do financiamento da educação, o texto constitucional através do artigo 212 (BRASIL, 1988) é taxativo ao prever expressamente que o Estado deve aplicar anualmente a porcentagem de recursos referente a 25%, não cabendo margem de discricionariedade neste sentido, até porque boa parte destes recursos é destinado ao FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), conforme a lógica de

investimento explicada no capítulo anterior, e que diante da obrigatoriedade de execução orçamentária pelo gestor público neste contexto deve haver fiscalização dos órgãos competentes sobre os investimentos realizados na educação pública<sup>24</sup>.

Por conseguinte, essa fiscalização dos órgãos competentes sobre os investimentos realizados na educação pública está inserida dentro do contexto de fiscalização financeira e orçamentária, tratando-se do tema do controle dos gastos públicos. Essa matéria encontra-se disciplinada pela Constituição Federal entre os artigos 70 e 75 (BRASIL, 1988), abarcando fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos recursos públicos destinados às entidades da administração direta e indireta (OLIVEIRA, 2008).

Assim, a aludida fiscalização é exercida através do controle interno e externo, sendo o primeiro praticado por cada um dos Poderes do Estado no tocante à legalidade de seus atos; enquanto que no segundo compete ao Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas<sup>25</sup> para identificar irregularidades na aplicação de recursos públicos, levando em consideração inclusive que no âmbito estadual se aplica o que também está disposto na Constituição Federal em relação ao controle externo (DI PIETRO, 2014), o que reforça a ideia de que a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande em relação ao controle externo é o parâmetro mais adequado a ser utilizado no tocante a fiscalização da aplicação dos recursos disponíveis na educação pública potiguar pelo governo do Estado.

---

<sup>24</sup> No tocante ao estudo de sanções e orçamento público, a presente pesquisa constatou que o artigo 10 da Lei nº 1.079/1950 descreve o que seriam os crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária, e dentro desse dispositivo não se identifica qualquer sanção a não execução do orçamento, mas sim em caso de atos que violem o que esteja descrito na lei orçamentária. Em razão dessa confusão e lacuna legislativa, é que foi enfatizado neste trabalho científico a discordância doutrinária sobre o tema, mas que prevalece o entendimento da doutrina majoritária de que há o dever do gestor público em executar o orçamento em harmonia aos objetivos da República traçados no texto constitucional, levando em consideração que o orçamento público é ferramenta de efetivação dos direitos sociais.

<sup>25</sup> De acordo com Oliveira (2008), é de competência dos Tribunais de Conta dos Estados, por simetria de aplicação ao Tribunal de Contas da União disposto no texto constitucional, apreciar as contas do chefe do Poder Executivo, dos administradores e demais responsáveis por bens e recursos públicos, apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, realizar inspeções e auditorias de natureza contável, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e aplicar aos responsáveis em caso de ilegalidade ou irregularidade constatada na administração as sanções previstas em lei- infração administrativa que geralmente culmina em multa proporcional ao dano causado ao erário.

Desta forma, ao exercer o controle externo como mecanismo de fiscalização dos recursos públicos, o Tribunal de Contas dos Estados podem se valer de algumas ferramentas previstas no texto constitucional, a exemplo das auditorias operacionais, as quais representam um controle prévio sobre atos ou contratos da Administração pública direta ou indireta e que se materializam por meio de documentos extremamente técnicos de iniciativa do próprio Tribunal para identificar problemas que afetam a prestação de determinado serviço público<sup>26</sup>, o qual servirá como base para as recomendações a serem feitas ao órgão competente para a melhoria do serviço analisado (MEIRELLES, 2016), e que a própria prestação de contas do FUNDEB pelo Poder Executivo ao TCE representa também objeto da fiscalização aludida.

#### 4.2 UM DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA POTIGUAR ATRAVÉS DA AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA PELO TCE/RN: RELATÓRIO SOBRE A ETAPA ENSINO MÉDIO (SEEC-RN)

Como visto anteriormente, a auditoria técnica operacional realizada pelos Tribunais de Contas dos Estados reflete um exercício da fiscalização dos serviços e recursos públicos pela via do controle externo, o que simboliza um importante indicador social por avaliar a eficiência e eficácia<sup>27</sup> de determinado serviço público,

---

<sup>26</sup> No Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, as auditorias operacionais estão regulamentadas pela Resolução nº 08/2013, de 23 de abril de 2013, em que em seu artigo 1º é definida da seguinte maneira: “Art. 1º. A auditoria operacional tem por finalidade avaliar, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, os programas, projetos, atividades e ações governamentais, dos órgãos ou entidades que integram a Administração Pública estadual e municipal, ou aqueles realizados pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congêneres e, por meio dessa avaliação, obter conclusões aplicáveis ao aperfeiçoamento do objeto auditado, bem como à otimização da aplicação dos recursos”. Disponível em: <[http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao\\_site/download/resolucoes\\_tce\\_rn/RESOLU%C3%87%C3%83O\\_N%C2%BA\\_082013TCE\\_.pdf](http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/RESOLU%C3%87%C3%83O_N%C2%BA_082013TCE_.pdf)>. Acesso em: 06/11/2017.

<sup>27</sup> Segundo Gotti (2012), a eficiência representa a ligação entre a aplicação dos recursos e a qualidade da atividade desenvolvida mediante tal investimento; enquanto que a eficácia diz

no tocante a relação entre a aplicação dos recursos destinados e a qualidade oferecida. Tanto é assim, que os indicadores sociais são frequentemente utilizados nas decisões do Tribunal de Contas da União, reforçando sua importância para avaliação da gestão dos recursos públicos pelo Poder Executivo (GOTTI, 2012)<sup>28</sup>.

Para exemplificar, a presente pesquisa apresentará no tópico seguinte os resultados do ensino médio público potiguar na avaliação do IDEB nos últimos anos, por meio dos quais é possível se chegar a alguma constatação quanto a sua qualidade. Diante do que for verificado, é que se utilizará os indicadores sociais para demonstrar o que está sendo negativo ou positivo na execução das políticas públicas educacionais; ou seja, diante de uma avaliação que constate que a educação oferecida não seja de qualidade, por exemplo, o indicador social irá buscar informações a respeito do acesso ao ensino, estrutura física das escolas, grade curricular e outros componentes que permitam estudar se o recurso está sendo aplicado de forma correta ou não, o que permite verificar a eficácia e a eficiência desse serviço.

Passando ao estudo da auditoria técnica realizada pelo TCE/RN no âmbito da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC-RN), etapa ensino médio, é importante esclarecer que ela foi desenvolvida entre os anos de 2011 e 2013<sup>29</sup>, diante do preocupante resultado apresentado pelo ensino médio da rede pública do RN no IDEB de 2011 e 2013 com índices abaixo da meta nacional programada pelo MEC<sup>30</sup>.

Sendo assim, essa auditoria apresentou como objetivo analisar os principais problemas que impactam na qualidade do ensino médio no Rio Grande do Norte, e

---

respeito ao alcance das metas programadas, ou seja, se mede pelo grau de satisfação de determinado serviço público e se ele atende aos anseios da população, ou se resolveu o problema constatado anteriormente. Ambos os termos constituem o conceito de indicador social, que representa o agrupamento de dados qualitativos e quantitativos a respeito de determinada atividade pública alvo de aferição, examinada diante de uma circunstância de tempo específica.

<sup>28</sup> Recursos humanos, materiais e financeiros.

<sup>29</sup> Mediante um acordo de cooperação técnica celebrado entre os Tribunais de Contas Brasileiros para realização de auditoria em ações dos governos estaduais na área da educação.

<sup>30</sup> **Ideb** – **Resultados e Metas.** Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2838>> . Acesso em: 06/11/2017.

para tanto escolheu como parâmetro quatro eixos de análise, quais sejam a gestão, infraestrutura, financiamento e professores.

A auditoria fez ainda uso dos seguintes instrumentos metodológicos: revisão bibliográfica e de legislação, entrevista exploratória com a secretária de educação, visita as escolas, consulta à base de dados escolares e questionários aplicados aos diretores das escolas (Rio Grande do Norte, 2014).

No tocante a gestão, a auditoria avaliou o aspecto organizacional dos cargos ocupados na SEEC-RN e a respectiva divisão de funções, com o intuito de verificar o impacto das atividades exercidas com a gestão dos recursos destinados a educação pública potiguar. Assim, constatou-se que a estrutura organizacional da Secretaria de Educação apresenta sérias falhas que enfraquecem o planejamento das políticas públicas educacionais e compromete a qualidade do serviço, tais como desatualização de documentos formais que tratam sobre a organização de cargos na secretaria<sup>31</sup>, indefinição de atribuições dos cargos de gestão e remuneração pouco atrativa para cargos considerados estratégicos (Rio Grande do Norte, 2014)<sup>32</sup>.

Em relação à infraestrutura, a auditoria abordou aspectos inerentes à estrutura física das escolas e suas condições para a universalização do ensino. Quanto à universalização do ensino, é importante ressaltar a modificação do texto constitucional por meio da EC nº 59/2009, ao alterar o artigo 208 do texto constitucional (BRASIL, 1988), configurando uma nova realidade da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, abrangendo o ensino médio como etapa obrigatória da formação humana; ou seja, de acordo com a referida emenda, ocorreu a seguinte mudança: os gestores públicos possuíam o prazo de até o ano de 2016<sup>33</sup> para promoverem o acesso universal ao ensino

---

<sup>31</sup> A exemplo da Assessoria de Comunicação e Marketing (ACM) e Gerência de Processamento de Dados (GPD) que foram criadas por previsão no regimento de órgãos extraoficiais, mas não em documentos formais da própria secretaria, além da Coordenadoria de Articulação com os Sistemas de Ensino (COASE) e das Diretorias Regionais de Alimentação Escolar (DRAEs) que apresentam previsão nos documentos formais da secretaria, porém sem atribuição definida. P. 29.

<sup>32</sup> A exemplo dos cargos de diretor e vice-diretor, os quais recebem gratificação, mas que através das entrevistas realizadas pela auditoria constatou-se a insatisfação destes profissionais. P. 32.

<sup>33</sup> Art. 6º da EC nº 59: o disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

gratuito, desde os quatro até os dezessete, o que não ocorria antigamente, pois a idade obrigatória era de seis aos quatorze anos.

Em razão disso, é importante esclarecer que para análise dos dados utilizados no próximo parágrafo deve ser levado em consideração o fato de que as crianças e jovens podem ser matriculados na rede privada ou pública, porém, como já aludido nos capítulos anteriores desse trabalho e reforçado no parágrafo anterior com o elemento da obrigatoriedade constitucional da universalização do ensino, a educação é um dever do Estado (artigos 205 e 208, CF), e por isso aqueles alunos que estejam em idade escolar, mas que não estão matriculados na rede privada de ensino, devem ser matriculados na rede pública, seja no ensino fundamental ou médio, pois essa é a lógica da universalização. Por isso, o Estado devia estar preparado estruturalmente para atender a essa demanda, principalmente após a EC nº59/2009, com prazo de adaptação final ao ano de 2016.

Assim, constatou-se que o ensino fundamental no RN promove a quase universalização do ensino, com 93,2% das crianças de 6 a 14 anos de todo o Estado frequentando a escola; porém, a realidade do ensino médio é diferente, uma vez que dentre os jovens potiguaros de 15 a 17 anos, 17% dessa população estava fora da escola, ou seja, 83% dos jovens com idade para frequentar o ensino médio estavam matriculados, mas o restante, que era dever do Estado oferecer vaga para sua educação, não está frequentando a escola, exemplo cristalino do não cumprimento da universalização do ensino pelo Estado potiguar na etapa ensino médio (Rio Grande do Norte, 2014).

Em outra perspectiva, abrangendo a amostra de análise proposta ainda dentro do contexto de universalização do ensino, constata-se que no ano de 2012 existia déficit de vagas em 74% dos municípios potiguaros (124) e superávit em apenas 26% deles (43), do total de 167 municípios do Rio Grande do Norte (Rio Grande do Norte, 2014).

Isso demonstra a insuficiência de sala de aula ou de escola, ou seja, parte para a concepção da estrutura física anteriormente mencionada e avaliada dentro deste contexto. Dessa maneira a estrutura das escolas públicas foi dividida pela

auditoria técnica entre elementar, básica, adequada e avançada<sup>34</sup>. Assim, das 291 escolas estaduais de responsabilidade da SEEC que atendem ao ensino médio, 9 se enquadram no conceito elementar, 132 como básica, 145 como adequada e 5 como avançada, o que se leva a percepção de que poucas são as unidades físicas capazes de fornecer tecnologia, laboratório de ciências e acesso aos alunos com deficiência (Rio Grande do Norte, 2014).

Ainda existem as avaliações específicas, quais sejam a verificação de que do total das 291 escolas do ensino médio da rede estadual, 109 não possuem laboratório de ciências (37%) e 17 não possuem laboratório de informática (5%), além de que desse total se constata que 165 escolas (56%) não possuem qualquer tipo de quadra poliesportiva, 114 não possuem pátio (39%), 43 possuem auditório (14%) e 47 área verde (16%). Porém, no tocante ao recurso investido para a melhoria do ensino, a secretaria de educação divulgou um quadro em que demonstra que no período de 2011 a 2013, grande parte dos recursos foram destinados para a construção de oito centros estaduais de educação profissional e tecnológica distribuídos em todo o Estado (Rio Grande do Norte, 2014).

O financiamento do ensino médio público potiguar foi analisado pela referida auditoria sob duas vertentes, quais sejam o planejamento da execução dos recursos e a transparência dessa informação. No tocante ao planejamento, apesar de se verificar que houve a destinação da quantidade correta de recursos abordados no capítulo anterior, chegou-se a constatação de que o seu desenvolvimento não permite o acompanhamento e avaliações necessárias ao ensino médio, ou seja, os recursos planejados no Plano Plurianual 2012-2015 para serem aplicados a esta etapa de ensino não demonstram o objetivo desse investimento e metas a serem alcançadas<sup>35</sup>. Já em relação à transparência, verificou-se a inexistência de controle

---

<sup>34</sup> Elementar foi concebida como aquela escola cuja estrutura apresenta apenas água, sanitário, energia, esgoto e cozinha; básica são as escolas que além dos itens presentes na classificação elementar, possuem sala de diretoria, televisão, equipamento de DVD e impressoras; já as escolas enquadradas como adequadas são aquelas que além de possuírem as características elementares e básicas, comportam biblioteca, quadra de esportes, laboratório de informática e acesso à internet. Por fim, o nível classificado como avançado abrange as escolas que possuem todos os itens supracitados, somados a laboratórios de ciências e dependências adequadas para estudantes com necessidades especiais. P. 64 e 65.

<sup>35</sup> Como demonstrado no capítulo anterior, o PPA representa um dos elementos que compõem orçamento público. Assim, ele é responsável por demonstrar as metas e objetivos

administrativo na Secretaria de Educação que permita dividir os gastos em educação por etapa de ensino, o que resultou na ausência de informações por parte da própria secretaria em relação ao quanto se gasta efetivamente por aluno ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação/MEC<sup>36</sup> (Rio Grande do Norte, 2014).

Por fim, o último aspecto avaliado pela auditoria técnica do TCE/RN no contexto da educação pública potiguar na etapa ensino médio foi a oferta de professores. Em primeiro lugar, é importante destacar que em harmonia ao artigo 25 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996)<sup>37</sup>, é de responsabilidade da Secretaria de Educação garantir o equilíbrio quantitativo de professores proporcional a demanda de alunos. Por isso, chama atenção a baixa quantidade de profissionais da educação à disposição dos alunos nas mais variadas áreas do conhecimento, mesmo diante de um concurso público realizado em 2011 e redução da carga horária em 2013.

Desta maneira, chegou-se a constatação de que até o final do ano de 2013 o ensino médio público potiguar apresentava um déficit de 404 professores em sala de aula. Neste cenário, a única disciplina do componente curricular que apresentou superávit foi História, mas em todas as outras restou configurado o déficit de professores à disposição dos alunos, ou seja, não havia professores de todas as

---

de determinado governo durante seu mandato, sendo necessário que nele conste, trazendo para o caso concreto, quais serão as metas específicas e objetivos para a educação, diante dos desafios e problemas constatados. Por isso, o problema só é identificado e apontado diretrizes para sua solução com a realização das três fases de implementação de políticas públicas também já abordado nesse trabalho científico. Em outras palavras, é necessário um planejamento específico sobre determinada área de investimento social; todavia, faltou ao Poder Executivo potiguar no período referido essa especificidade em seu Plano Plurianual quanto à educação, o que dificulta a identificação de quais são os problemas na educação e quais os mecanismos que serão prioridades (LDO) na solução dos problemas constatados.

<sup>36</sup> É um portal de orçamento do MEC criado para disseminar as informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com o que é fornecido pelas secretarias de educação. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde\\_sistemas/siope](http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope)>. Acesso em: 07/11/2017.

<sup>37</sup> Art. 25º. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento. Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo. (BRASIL, 1996)

matérias disponíveis para todos os alunos, principalmente em Educação Física, Matemática e Física (Rio Grande do Norte, 2014).

Destarte, ao final da auditoria técnica foram propostas 66 recomendações de melhorias para a Secretaria de Educação do RN, com a finalidade de que a implementação gradativa dessas recomendações possam trazer avanços no acesso e na qualidade do ensino médio público potiguar. Isso, por si só, demonstra que os reflexos administrativos da gestão da educação potiguar pela sua Secretaria de Educação são negativos, como pode ser constatar diante da fragilidade de gestão, estrutura física, transparência orçamentária e oferta de profissionais da educação em nível insuficiente para atender a demanda, o que compromete inclusive o dever constitucional de universalização do ensino.

#### 4.3 A AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO POTIGUAR ATRAVÉS DA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL E DOS RESULTADOS DO IDEB

Consoante aferido no tópico anterior, o Estado do Rio Grande do Norte enfrenta sérios problemas de gestão no tocante à educação pública, principalmente no ensino médio, e que certamente seria refletido em algum índice ou avaliação de controle governamental. Por isso, em razão do diagnóstico negativo na educação potiguar etapa ensino médio apresentado pelo TCE/RN em sua auditoria exposta anteriormente, é importante analisar a conjectura desse quadro e quais foram as possíveis causas que levaram essa fase do ensino a obter esses lastimáveis resultados, considerando também as fases das políticas públicas abordadas neste trabalho.

Dessa maneira, além do controle externo pela via legislativa estudado anteriormente, o qual compreende a fiscalização dos recursos públicos e sua relação com a qualidade dos serviços prestados, Barcellos (2013) entende que

dentro desse aspecto pode existir outro mecanismo de controle, mas utilizando objetos específicos, qual seja o controle pelo Poder Judiciário, mediante provocação<sup>38</sup>, para decidir a respeito de quantidade de recursos a ser investida<sup>39</sup>, fixação de metas e prioridades da gestão e eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos.

Trazendo para o caso concreto estudado do ensino médio público potiguar, a questão da aplicação do recurso previsto no orçamento e na Lei Orçamentária Anual analisada no período proposto entre 2006 e 2016 não enfrenta maiores problemas, visto que como já constatado por este trabalho o Poder Executivo do RN cumpriu com a porcentagem constitucional de destinação de verbas para a educação ao longo do período analisado (2006-2016). Porém, face ao constatado pela auditoria operacional do TCE/RN no tocante a gestão na SEEC-RN e qualidade da estrutura oferecida, entende-se que a gestão e a estrutura oferecida ao ensino médio público potiguar encontram-se prejudicados e, portanto, podem ser objetos de controle do Judiciário<sup>40</sup>, levando em conta a doutrina da autora mencionada anteriormente.

Isso porque, como verificado anteriormente, os recursos planejados no Plano Plurianual 2012-2015 para serem destinados ao ensino médio público potiguar não apresentam objetivos específicos e nem metas a serem alcançadas por esses recursos, o que certamente prejudica a implementação de uma política educacional específica e sua respectiva revisão futura, retirando-lhe o poder de avaliar e evoluir em determinado aspecto da educação; ou seja, a ausência de metas concretas

---

<sup>38</sup> Compreende a autora que tais objetos podem ser arguidos no Judiciário mediante ações coletivas ou em sede de controle concentrado por meio de ADPF, levando em consideração que todos os objetos tratam do controle jurisdicional em matéria de direitos fundamentais, e o Judiciário não deve oferecer uma resposta para violação de tais direitos quando provocados, até porque as políticas públicas.

<sup>39</sup> A exemplo do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias abordados anteriormente neste trabalho.

<sup>40</sup> Corroborando com o raciocínio, Mendonça (2016) esclarece que o Poder Judiciário não pode interferir na formulação das políticas públicas, o que é de competência do Poder Executivo; contudo, quando o Executivo descumpra sua obrigação de formulação ou de execução de uma política pública formulada que comprometa a eficácia dos direitos fundamentais, poderá ocorrer a atuação legítima do Poder Judiciário, mediante provocação processual.

prejudica a aferição da qualidade do serviço por meio do qual algum controle possa se desenvolver<sup>41</sup>.

Nesse aspecto, é importante retomar as fases de implementação de uma política pública, quais sejam a de construção, execução e monitoramento. Fica claro, portanto, que o gestor potiguar, no período estudado (2006-2016), apresentou o Plano Plurianual e destinou corretamente as verbas previstas na constituição através da Lei Orçamentária Anual, satisfazendo o requisito da construção; todavia, mesmo diante desses elementos, a ausência de metas concretas dificultam a construção de uma política pública educacional por completo, pois certamente sem objetivos específicos definidos em um planejamento, sua execução e monitoramento restarão prejudicados.

Isso ficou evidente diante da fragilidade da estrutura física das escolas que ofertam o ensino médio, pois, por exemplo, se em um Plano Plurianual que é o documento formal responsável por estabelecer metas específicas para melhorar algum serviço que foi deficitário em uma determinada gestão, deve o gestor inserir o que será feito para essa melhora, ou seja, deveria conter no Plano Plurianual objetivos a melhorar a estrutura física das escolas potiguares que ofertam o ensino médio. O exemplo pode ser aplicado também à busca de soluções para o problema da universalização do ensino e quantidade compatível de professores a demanda de alunos.

No tocante ao monitoramento, seguiu a mesma linha de precariedade, uma vez que se constatou que a Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte não satisfaz os requisitos de transparência dos gastos públicos, pois não se demonstrou a existência de controle administrativo capaz de dividir os gastos por etapa de ensino e quanto se gasta efetivamente por aluno, o que dificulta a gestão dos recursos financeiros, pois não se tem como monitorar os resultados de uma política pública sem o mínimo de transparência com as verbas que lhe foram destinadas.

Noutros termos, a verba para a educação é alocada conforme metas e objetivos traçados no Plano Plurianual (construção), executada conforme essas

---

<sup>41</sup> Afinal, como se pode controlar uma meta se esta não está presente de forma objetiva no planejamento da SEEC-RN?

necessidades planejadas para resolver determinado problema constatado anteriormente (execução) e avaliada sua eficiência mediante os resultados (monitoramento). Mas, se não existem objetivos específicos no planejamento do PPA não tem como constatar um problema anterior; se não tem qualidade na estrutura oferecida; e se não tem como saber quanto se gastou em cada etapa de ensino para posteriormente mudar a quantidade destinada para promover uma eventual melhora que uma etapa de ensino precise de mais recurso financeiro do que outra, certamente as três fases de planejamento da política pública educacional restaram prejudicadas.

Em relação à eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos como mecanismo de controle judicial da política educacional, o caso hipotético citado a seguir ajudará a compreender melhor uma perspectiva desse tipo de controle<sup>42</sup>:

Imagine-se que em um Município hipotético X declara, em seu relatório de execução orçamentária, haver investido R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) em saúde no ano de 2005. As questões que surgem aqui são duas. Em primeiro lugar: o que se fez especificamente com o R\$ 1.000.000,00? Que resultado se produziu com tais recursos? Em segundo lugar, e tendo em conta essa informação, será o momento de apurar se existe uma relação de eficiência mínima entre os recursos investidos e o resultado produzido (seja ele qual for). Teria havido desperdício, ineficiência ou desvio? O resultado produzido concretamente pelo investimento de tais recursos custa razoavelmente 1 milhão de reais? (BARCELLOS, 2013, p. 123).

Portanto, é razoavelmente permitida a atuação do Poder Judiciário nos limites expostos, por se tratar de políticas públicas que envolvam matéria de direito fundamental, qual seja a educação. Nesse aspecto, a investigação não localizou nenhum processo judicial envolvendo a discussão; porém, foram detectados dois casos de mínima relevância para sociedade que envolvem os temas trabalhados

---

<sup>42</sup> Importante enfatizar, como explicado anteriormente, que o foco da pesquisa é o controle externo pela via legislativa; todavia, não se pode negar, diante da doutrina específica, outros meios de controle de políticas públicas, dentre eles o exercido pelo Judiciário.

nesta pesquisa no tocante a parte administrativa e orçamentária da educação pública potiguar.

O primeiro foi um 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>43</sup>. Já o segundo ocorreu no ano de 2014, em que após investigação do MP-RN constatou-se que o governo estadual incluía no orçamento da educação gastos com funcionários inativos, com mero intuito de se chegar aos 25% previstos no art. 212 da Carta Magna (BRASIL, 1988), configurando ato ilegal, pois como consta no art.5º, §4º da LDB, 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<sup>44</sup>.

Ainda no tocante a aferição da eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos na educação, e também como forma de se identificar um resultado com a sua consequente avaliação, a pesquisa utilizou-se dos resultados do IDEB obtidos pelo ensino médio público potiguar nos últimos cinco exames, aplicados em 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015.

Neste diapasão, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 com o intuito de medir a qualidade do aprendizado das escolas brasileiras e estabelecer parâmetros para o avanço do ensino com base na qualidade identificada pelo índice; ou seja, o IDEB permite um monitoramento da qualidade educacional do país, realizando uma análise global e dividida entre rede de ensino (privada ou pública) e etapa de ensino (fundamental e médio), através do cálculo de dois componentes educacionais, quais sejam taxa de rendimento escolar (aprovação) e os resultados obtidos pelos alunos nos exames aplicados pelo INEP, permitindo uma identificação das redes de ensino mais frágeis por meio de critérios objetivos e possibilitando a solução do problema pelo Poder Executivo de acordo com dados práticos (SOUSA, 2010).

---

<sup>43</sup> **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: 08/11/2017.

<sup>44</sup> **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: 08/11/2017.

Desta maneira, o recente resultado do IDEB de 2015 divulgado em 2016, mostra que a nota do RN no ensino médio da rede pública foi 2.8, sendo a terceira pior de todos os estados brasileiros<sup>45</sup>. Além disso, percebe-se que dentre as metas projetadas nos últimos cinco exames (2007, 2009, 2011, 2013 e 2015), em apenas dois anos conseguiu-se alcançá-la (2007 e 2009)<sup>46</sup>.

Portanto, à luz dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência na administração pública, os quais prezam pela divulgação oficial de dados ou atos da administração para conhecimento do público e que o serviço público seja exercido com satisfatório atendimento das necessidades coletivas (MEIRELLES, 2016), constata-se que o Estado do Rio Grande do Norte, apesar de cumprir com a vinculação financeira prevista no art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), foi omisso por não promover as etapas necessárias ao planejamento da política educacional e por não organizar sua Secretaria de Educação de maneira adequada a fornecer as informações necessárias para evolução da gestão do ensino, além de que inúmeras falhas foram identificadas na etapa ensino médio, com destaque para a estrutura física precária e dificuldade para universalização do ensino, elementos que comprometem o desenvolvimento e a qualidade da educação<sup>47</sup>.

## 5 CONCLUSÃO

Conforme aferido ao longo dessa pesquisa, constatou-se que o direito à educação foi concebido de maneiras distintas ao longo do constitucionalismo

<sup>45</sup> **Estados melhoram no ensino médio, mas só dois batem meta do Ideb 2015.** Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/09/1811322-ideb-2015-do-ensino-medio-melhora-mas-so-dois-estados-atingem-meta.shtml> >. Acesso em: 20/08/2017.

<sup>46</sup> **Ideb – Resultados e Metas.** Disponível em: < <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2622484> >. Acesso em: 20/08/2017.

<sup>47</sup> **Pacto Nacional pelo fortalecimento do Ensino Médio.** Disponível em: <[http://pactoensinomedio.mec.gov.br/images/pdf/pacto\\_fort\\_ensino\\_medio.pdf](http://pactoensinomedio.mec.gov.br/images/pdf/pacto_fort_ensino_medio.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.

brasileiro, tendo cada carta constitucional uma peculiaridade a respeito dessa matéria, com destaque para a Constituição de 1934 por ser a primeira do Brasil a tratar sobre direitos sociais e para a Constituição de 1988, a qual apresentou como novidades a gratuidade do ensino público, atendimento especial a crianças com necessidade e o financiamento da educação por meio de vinculação constitucional.

Diante da normatização dos direitos sociais e a espera de sua efetivação em razão de seu patamar constitucional, percebeu-se que tais direitos apresentam uma conotação orçamentária para sua prestação, e por isso são denominados de direitos prestacionais, ou seja, representam uma prestação de um serviço público diante do dispêndio de recurso econômico, sendo a educação pública um exemplo nítido deste contexto.

Verificou-se que, diante disso, com a Constituição de 1988 surgiu uma preocupação relacionada à necessidade de se efetivar os direitos sociais através de destinação de verbas públicas, colocando em contraposição a disponibilidade de tais recursos e as necessidades da sociedade, em especial a sua parcela que mais necessita dos serviços públicos. Isso restou evidenciado através do embate doutrinário dos conceitos do mínimo existencial e da reserva do possível, pois de um lado se tem um conjunto de direitos mínimos e essenciais para uma vida digna a serem assegurados pelo Estado, e de outro se tem a face orçamentária dessa questão instrumentalizada pela destinação do recurso necessário ao orçamento estatal, o que reforça a fundamental importância do papel do planejamento nas fases de construção, execução e monitoramento das políticas públicas, em especial a educacional.

No tocante ao direito social à educação, verificou-se que o constituinte de 1988, de forma excepcional ao princípio da não vinculação orçamentária, estabeleceu no artigo 212 do texto constitucional (BRASIL, 1988) uma vinculação de receita a ser destinada a manutenção e desenvolvimento do ensino, cabendo aos Estados o investimento anual de vinte e cinco por cento de sua arrecadação com impostos na área de educação de sua competência, a qual no presente estudo é representada pelo ensino médio da rede pública de ensino do Rio Grande do Norte.

Neste diapasão, de um lado se tem a destinação de verbas à educação e de outro a gestão desses recursos por parte do ente público competente, o que em se

tratando de matéria educacional fica a cargo da secretaria estadual de educação. Constatou-se, dessa maneira, esses dois elementos (orçamentário e administrativo) são de suma importância para a aferição da qualidade do ensino público que oferecido pelo Estado.

No que pertine ao aspecto do orçamento, foi utilizado como parâmetro a Lei Orçamentária Anual do Rio Grande do Norte, instrumento pelo qual se visualiza a destinação dos recursos públicos as mais variadas áreas de prestação social, dentre elas a educação, entre os anos de 2006 e 2016, compreendendo o período de surgimento do FUNDEB pela via constitucional e o ano em que o RN recebeu mais um lastimável resultado de sua educação pública.

Noutra perspectiva, a análise da gestão administrativa de tais recursos, com as respectivas peculiaridades de análise de infraestrutura, acesso ao ensino, quantidade de professores e planejamento de políticas educacionais, foi utilizado como parâmetro a auditoria técnica do TCE/RN no ensino médio público potiguar, pois a via legislativa do controle externo foi o tipo de fiscalização utilizado pela pesquisa.

Sendo assim, constatou-se que dentro do período de 2006 a 2016, o Estado do Rio Grande do Norte cumpriu com a vinculação constitucional prevista no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), não se identificando em nenhum dos anos analisados o investimento em educação inferior a 25% do que foi arrecadado com impostos. Entretanto, mesmo com o cumprimento do dispositivo constitucional, foi verificado que o ensino médio da rede pública de ensino do RN atingiu a terceira pior nota no IDEB realizado em 2015 com resultado divulgado em 2016, o que evidencia que existe algum equívoco no processo de gestão na área educacional.

Foi justamente isso identificado por meio da auditoria operacional do TCE/RN, realizada entre os anos de 2011 e 2013 com relatório técnico divulgado em 2014, o qual constata uma nítida violação aos princípios administrativos da publicidade e da efetividade.

Isso porque, de acordo com o TCE/RN, a gestão da educação pública no RN, em especial o ensino médio, apresenta sérias falhas estruturais e organizacionais, a

exemplo da não promoção da universalização do ensino (obrigatória desde a EC nº 59/2009 com prazo de adaptação final ao ano de 2016 e que tornou o ensino médio etapa obrigatória da formação escolar); falha na estrutura física das escolas que oferecem o ensino médio, sendo que várias delas não possuem laboratório de ciências ou de informática, pátio e quadra poliesportiva; e déficit de 404 professores no ensino médio, em que a disciplina de História foi a única do componente curricular com número suficiente de docentes.

Além disso, constatou-se por meio da referida auditoria que a Secretaria de Educação do RN não dispõe de documentos que informem os gastos específicos desta área, além de apresentar cargos sem competência estabelecida e constatação de falha no Plano Plurianual 2012-2015, o qual não apresenta objetivos específicos a serem atingidos na área da educação pública potiguar, em especial o ensino médio. Isso dificulta a execução das políticas públicas educacionais, por não especificar falhas a serem trabalhadas, bem como evidencia a não existência de um planejamento sólido deste setor, o qual poderia ser constatado através de um Plano Plurianual específico com as metas a serem atingidas em razão de erros anteriormente constatados, evidenciados pelos resultados do IDEB apresentados nos últimos anos.

Conclui-se, desta forma, que o ensino médio da rede pública de ensino do Estado do Rio Grande do Norte apresenta péssima qualidade decorrente de sua má gestão administrativa pelos entes competentes desde o ano de 2007, em razão dos baixos resultados no IDEB, o que representa a violação ao direito social à educação, notadamente quando se verifica a existência de indivíduos em condições de vulnerabilidade social, os quais, sem acesso à educação e a informação sofrem inestimáveis prejuízos em seu processo de crescimento cognitivo, impedindo-os de avaliar, refletir e participar conscientemente do processo democrático, prejudicando o desempenho de seu papel enquanto cidadãos brasileiros.

Necessita-se, destarte, de uma repaginação na organização da Secretaria de Educação com o intuito de se especificar as atividades, gastos e cargos ocupados, bem como planos bem elaborados e publicizados, para que se possa constatar o problema como um todo e apontar alternativas específicas para sua possível solução, já que essa é maior falha detectada em razão da inefetividade de seus atos

prejudicados pela falta de transparência, pois no tocante a destinação do recurso financeiro previsto na Carta Magna o Estado potiguar cumpriu integralmente com seu papel.

## REFERÊNCIAS

AMIN, Andréa Rodrigues. Dos direitos fundamentais (direito à educação e financiamento da educação básica) In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. (org.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 128-131.

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

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

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

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang., TIMM, Luciano Beneti. (org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 116-123.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BITTAR, Eduardo C.B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 1998.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dez. de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, Brasília, DF, dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Gestão democrática dos recursos públicos**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Função social dos tributos**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos Fundamentais, Orçamento e Reserva do Possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 206.

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 FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALCANTI, Eduardo A. G. A campanha de pé no chão também se aprende a ler: uma extraordinária experiência pedagógica e política. **Revista científica das escolas de comunicação e artes e educação da Universidade Potiguar (UnP)**, Natal/RN, ano 1, nº 2, jun./ nov. 2012, p. 45-48.

**Considerações acerca da importância histórica da Constituição do México de 1917.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9324/consideracoes-acerca-da-importancia-historica-da-constituicao-do-mexico-de-1917/1>>. Acesso em: 17/05/2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais: dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, o papel do poder judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

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, p. 05-27.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

**Entrevista com o Prof. Moacyr de Góes.** Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-863X1992000300002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1992000300002)>. Acesso em: 11/08/2017.

**Estados melhoram no ensino médio, mas só dois batem meta do Ideb 2015.** Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/09/1811322-ideb-2015-do-ensino-medio-melhora-mas-so-dois-estados-atingem-meta.shtml> >. Acesso em: 20/08/2017.

**Estatuto da criança e do adolescente.** Acesso em 20/08/2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>.

**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: 08/11/2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Direito humano à educação e políticas públicas.** 1ªed. Curitiba: Juruá, 2011.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados.** São Paulo: Saraiva, 2012.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2006 volume-único página 79.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099619.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2007 volume-único página 81.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099635.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2009 volume-único página 93.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000141934.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2010 volume-único página 73.** Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099682.PDF>>. Acesso em: 20/10/2017.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2011 volume-único página 94.** Disponível em:  
 <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099690.PDF>>.  
 Acesso em: 20/10/2017.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2012 volume-único página 82.** Disponível em:  
 <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099822.PDF>>.  
 Acesso em: 20/10/2017.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2013 volume-único página 92.** Disponível em:  
 <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099869.PDF>>.  
 Acesso em: 20/10/2017.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2014 volume-único página 85.** Disponível em:  
 <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099881.PDF>>.  
 Acesso em: 20/10/2017.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2015 volume-único página 82.** Disponível em:  
 <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000099914.PDF>>.  
 Acesso em: 20/10/2017.

**Governo do Estado do Rio Grande do Norte. LOA 2016 volume-único página 71.** Disponível em:  
 <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000116032.PDF>>.  
 Acesso em: 20/10/2017.

**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: 08/11/2017.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

**Ideb – Apresentação.** Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes?id=180> >. Acesso em: 20/08/2017.

**Ideb – Resultados e Metas.** Disponível em: <  
<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2622484> >. Acesso  
em: 20/08/2017.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. 11.  
ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo:  
Editora Revista dos Tribunais, 2016.

KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos  
sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

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

MARSHALL, T.S. **Cidadania, classe social e status**. 1ed. Rio de Janeiro: Zahar,  
1967.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo:  
Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São  
Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito  
Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva. 2013.

MENDONÇA, Fabiano. **Introdução aos direitos plurifuncionais**. Natal: 2016.

**MPEduc debate problemas em escolas públicas.** Disponível em:  
<[http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/educacao/educacao-noticias/6900-mpeduc-  
debate-problemas-em-escolas-publicas-de-currais-novos](http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/educacao/educacao-noticias/6900-mpeduc-debate-problemas-em-escolas-publicas-de-currais-novos)>. Acesso em: 07/08/2017.

**MPEduc.** Disponível em: <[www.mpeduc.mp.br](http://www.mpeduc.mp.br)>. Acesso em: 07/08/2017.

MORAIS, José Luis Bolzan de. Do estado... ao (fim do) estado!. In: LEITE, George Salomão; LEITE, Glauco Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (org.). **Ontem, os códigos! Hoje, as constituições! Homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 92-98.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na constituição de 1988-estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

**O princípio da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa e a DRU**. Disponível em: <<https://blog.ebeji.com.br/o-principio-da-nao-vinculacao-de-impostos-a-fundo-orgao-ou-despesa-e-a-dru/>>. Acesso em: 20/10/2017.

**Pacto Nacional pelo fortalecimento do Ensino Médio**. Disponível em: <[http://pactoensinomedio.mec.gov.br/images/pdf/pacto\\_fort\\_ensino\\_medio.pdf](http://pactoensinomedio.mec.gov.br/images/pdf/pacto_fort_ensino_medio.pdf)>. Acesso em: 08/11/2017.

**Planejando a próxima década. Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 20/08/2017.

**RE 436.996. Informativo STF 407, de 24/01 a 04/11 de 2005.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo407.htm> >. Acesso em: 25/09/2017.

**Resolução nº 08/2013, de 23 de abril de 2013, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.** Disponível em: <[http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao\\_site/download/resolucoes\\_tce\\_rn/RESOLU%C3%87%C3%83O\\_N%C2%BA\\_082013TCE\\_.pdf](http://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/RESOLU%C3%87%C3%83O_N%C2%BA_082013TCE_.pdf) >. Acesso em: 06/11/2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório de Auditoria Operacional no âmbito da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte, na subfunção Ensino Médio.** Rio Grande do Norte: Natal, 2014.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. A lei fundamental da Alemanha: breves notas sobre sua formação e evolução e seu papel para o constitucionalismo brasileiro. In: LEITE, George Salomão., SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Política e Cidadania.** Porto Alegre: GIW, 2013, p. 253.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

**SIOPE- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.** Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde\\_sistemas/siope](http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope)>. Acesso em: 07/11/2017.

SOUSA, Eliane Ferreira de. **Direito à educação: requisito para o desenvolvimento do País.** São Paulo: Saraiva, 2010.

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.

TEIXEIRA, Wagner da Silva. **Educação em tempos de luta: história dos movimentos de educação e cultura popular (1958-1964)**. 2008. 229f. Tese (Doutorado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História- Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ, 2008, p. 48-57.

TOLDO, Nino Oliveira. **O orçamento como instrumento de efetivação das políticas públicas no Brasil**. Tese de Doutorado. São Paulo. Universidade de São Paulo – USP, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang., TIMM, Luciano Beneti. (org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 73-74.

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