

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA
FLÁVIA ELAINE SOARES FERREIRA**

**A EFICÁCIA DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA GESTÃO DE QUALIDADE**

JACAREZINHO-PR, 2014

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA
FLÁVIA ELAINE SOARES FERREIRA**

**A EFICÁCIA DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA GESTÃO DE QUALIDADE**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Norte do Paraná, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica. Área de Concentração Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão. Linha de Pesquisa: Função Política do Direito.

Orientador: Doutor Valter Foleto Santin

JACAREZINHO-PR, 2014

F383e FERREIRA, Flávia Elaine Soares
A eficácia do Direito Social à Educação: uma análise da
Gestão de Qualidade / Flávia Elaine Soares Ferreira.
Jacarezinho/PR, 2014.

151f.: il ; 30cm.

Orientador: Profº. Dr. Valter Foleto Santin
Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade
Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais
Aplicadas, Jacarezinho/PR, 2014.

1. Direitos Sociais. 2. Educação. 3. Políticas públicas. 4.
Gestão da Qualidade. I. Universidade Estadual do Norte
do Paraná.

CDD
341.2

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Cleide e Ilton, exemplos de vida e dignidade, que tanto lutaram para possibilitar a melhor formação possível, sempre estiveram ao meu lado, acompanhando a tristeza das decepções e a alegria da vitória, compreenderam minhas escolhas e, sobretudo deram o apoio incondicional para a realização deste objetivo.

Ao meu noivo Lucas, com quem pude compartilhar momentos de ansiedade e insegurança, meus agradecimentos por ter compreendido minha ausência em razão das intermináveis pesquisas e redação dos capítulos deste trabalho.

À Universidade Estadual do Norte do Paraná, pela oportunidade e confiança dispendidas a esta aluna.

Ao professor Valter Foletto Santin, orientador deste trabalho, que conseguiu delinear os contornos de uma pesquisa que pretendia ir além da Ciência Jurídica e, com isso trazia todos os mistérios e inseguranças de uma escolha arriscada.

À Natalina, secretária deste Programa de Mestrado, com quem pude desabafar as crises existentes na caminhada deste curso de Pós Graduação, quem me aconselhou desde o início, com quem tive o privilégio de conviver durante este período de aprendizado intenso.

Ao Professor Vladimir Brega Filho, coordenador do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, os agradecimentos pela confiança depositada, pelos conselhos e desilusões acadêmicas, que foram responsáveis por mudar o trajeto desta pesquisa.

Ao professor Renato Bernardi, pela leitura atenta do Projeto de Pesquisa e análise aprofundada dispendida às ideias que deram origem a este trabalho, pela disponibilidade do auxílio e, especialmente, pelo exemplo de profissionalismo dedicado a esta aluna, quando era, tão somente, uma estagiária de graduação na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

Ao professor Maurício Saliba, profissional responsável pela apresentação de um Programa de Mestrado como opção de estudos após a graduação, quando sequer se pensava em opções após a conclusão do Curso de Direito.

Aos colegas da 9ª Turma de Mestrado em Ciência Jurídica da UENP, em razão da convivência durante o cumprimento dos créditos, com os quais pude compartilhar experiências profissionais e expectativas de uma jornada que se iniciava.

Dedico a conclusão do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica aos meus pais, sem os quais qualquer sonho realizado perderia o sentido.

É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal maneira que num dado momento a tua fala seja a tua prática.

Paulo Freire

FERREIRA, Flávia Elaine Soares. **A eficácia do Direito Social à Educação: uma análise da Gestão de Qualidade**. 151 folhas. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.

RESUMO

O presente trabalho abordou a gestão de qualidade do serviço público, que tem por objetivo efetivar o princípio da eficiência aplicado à Administração Pública. Analisou-se a experiência da gestão de qualidade no setor da educação sob a perspectiva de métodos aplicados na gestão privada, investigou-se a possibilidade da transposição destes métodos para o setor público, de forma que se permita uma gestão de qualidade mais eficiente do serviço público, em especial da educação pública. Preocupou-se em analisar projetos de lei que vislumbram a análise de qualidade do sistema educacional, bem como meios de avaliação já existentes. Esta pesquisa teve como fundamento a efetivação dos direitos fundamentais sociais, para tanto se partiu de uma análise acerca dos direitos sociais e a responsabilidade do Estado na efetivação destes, por meio das políticas públicas, para depois adentrar ao controle de políticas públicas, estudou-se as formas de controle de políticas públicas, e, ainda, a participação do cidadão no controle da efetivação de direitos sociais. Posteriormente, foram analisados alguns dos instrumentos mais conhecidos de gestão da Administração de Empresas, de forma a investigar se estes métodos seriam aplicáveis à iniciativa pública. Verificou-se que, o controle de políticas públicas inserido no âmbito do ciclo de políticas públicas adota métodos parecidos com os da Administração de Empresas, e que, é possível o estabelecimento de planos estratégicos que visem a garantia da prestação de um serviço público adequado, para tanto, exemplificou-se a implantação no Judiciário do Planejamento Estratégico. Concluiu-se, que nem todos os métodos podem ser utilizados no setor público, posto que alguns são incompatíveis com a forma de execução do serviço público. Portanto, a realização do trabalho permitiu a análise de alguns métodos de gestão da qualidade e, finalmente, apontou a possibilidade da transposição de ferramentas de controle utilizadas no setor privado, para a gestão e eficiência dos serviços públicos.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Educação. Política Pública. Gestão da qualidade.

FERREIRA, Flávia Elaine Soares. **The effectiveness of the Social Right to Education: An Analysis of Quality Management.** 151 folhas. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.

ABSTRACT

This study addressed the quality management of the public service, which aims to actualize the principle of efficiency applied to public administration. We analyzed the experience of quality management in education from the perspective of methods applied in privately managed, investigated the possibility of implementing these methods for the public sector, so as to allow more efficient management of service quality public, especially public education. Bothered to analyze bills that envision the analysis of quality of the educational system as well as existing means of evaluation. This research was based on the enforcement of fundamental social rights, for both broke an analysis about social rights and state responsibility in the execution of these, through public policies, then enter the control of public policies, we studied ways to control public policies, and also citizen participation in controlling realization of social rights. Subsequently, we analyzed some of the most popular tools for managing business administration, in order to investigate whether these methods would apply to public initiative. It was found that the inserted control policies within the public policy cycle adopts methods similar to those of Business Administration, and that is possible with the establishment of strategic plans aimed at ensuring the provision of adequate public service for both exemplified to deployment in the judiciary's Strategic Plan. It was concluded that not all methods can be used in the public sector, since some are incompatible with the embodiment of the public service. Therefore, completion of the work allowed the analysis of some methods of quality management, and finally pointed out the possibility of the implementation of control tools used in the private sector for the management and efficiency of public services.

Key words: Social Rights. Education. Public Policy. Quality management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação de Inconstitucionalidade por Omissão

AMN – Associação Mercosul de Normalização

ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COPANT - Comissão Panamericana de Normas Técnicas

CPC – Código de Processo Civil

EC – Emenda Constitucional

EF – Ensino Fundamental

EJA – Ensino de Jovens e Adultos

EM – Ensino Médio

ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FIES – Financiamento Estudantil

FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GAME – Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

IEC – International Electrotechnical Commission

IES – Instituição de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ISO – *International Organization for Standardization*

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDCA – *Plan, Do, Check, Act*

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PL – Projeto de Lei

PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROUNI – Programa Universidade para todos

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEB – Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCU – Tribunal de Contas da União

TJ/SP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 DOS DIREITOS SOCIAIS	15
1.1 Breve análise histórica dos direitos sociais	15
1.2 Conceito de direitos sociais	20
1.3 Dos direitos de participação à participação popular	26
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	38
2.1 Significado da terminologia.....	38
2.2 Breve análise da evolução do Estado	39
2.3 Ciclo de Políticas Públicas	45
2.4 A utopia da eficácia imediata dos direitos sociais	49
2.5 Construção do interesse público via Política Pública	53
3.O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	62
3.1 Controle de políticas públicas.....	66
3.2 Mecanismos de controle de qualidade do serviço público	73
3.2.1 O controle pelo Ministério Público	75
3.2.2 O controle pela Defensoria Pública.....	75
3.2.3 A intervenção do Judiciário	75
3.3 O controle de qualidade interno	77
4. O CONTROLE DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	80
4.1 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	81
4.2 O Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP).....	84
4.3 Censo escolar	85
4.4 O Plano de Desenvolvimento da Educação.....	86
4.5 O Plano Nacional de Educação.....	91
4.6 Projeto de Lei nº 7420 de 2006 A qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção	96
4.7 Controle de qualidade externo	98
4.7.1 O controle realizado pelo cidadão: possibilidades	98
4.7.2 A lei de proteção do usuário do serviço público.....	99
4.7.3 Lei de acesso à informação.....	103
4.7.4 Instrumentos de avaliação qualitativa do aprendizado na educação	105
4.7.4.1 Provinha Brasil	106

4.7.4.2 Prova Brasil	106
4.7.4.3 ENEM	107
4.7.4.4 ENADE	108
5. GESTÃO DA QUALIDADE	113
5.1 Modelos de normalização ISO 9000	119
5.2 Análise da qualidade em serviços	120
5.3 Ferramentas da Gestão de Qualidade	122
6. AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DA QUALIDADE	125
6.1 Planejamento estratégico	129
6.2 <i>Balanced Scorecard</i> (BSC) e os avanços do planejamento estratégico no Judiciário ...	131
6.3 Da possibilidade da aplicação do método BSC na Gestão de qualidade da Educação Pública.....	134
6.4 Indicadores de qualidade para avaliação do serviço público.....	141
CONCLUSÕES	142
REFERÊNCIAS	143

INTRODUÇÃO

Os direitos sociais são objeto de positivação e reconhecimento recente pelo Estado, cuja responsabilidade e preocupação com efetivação tem sido o centro de discussão da Ciência Jurídica, referido tema é recorrente em razão de sua importância e condição de necessária implementação.

Assim, a Ciência Jurídica, atualmente tem se preocupado com o estudo de outras áreas das Ciências Humanas, como a Política e a Administração a fim de que seja possível garantir a efetivação dos direitos sociais de maneira progressiva e eficaz.

A efetivação dos direitos sociais se dá por meio de condutas da Administração Pública, consistentes em um processo de escolha e implementação denominado Política Pública.

Por outro lado, importante notar que não basta a simples implementação dos direitos sociais, é necessária que a sua efetivação seja na melhor medida possível, razão pela qual, o tema controle de qualidade do serviço público tem relevância e atualidade inerentes à necessidade de implementação eficaz dos direitos sociais.

A análise da efetivação dos direitos sociais é essencial para o deslinde desta pesquisa, que tem por objeto a investigação do controle de qualidade, a fim de permitir a análise exemplificativa, mais restrita a um direito social elementar. Esta pesquisa se incumbirá de proceder a análise da gestão de qualidade da educação, de forma que se permita a verificação de instrumentos que possam contribuir para um serviço público mais qualificado.

Para tanto, a fim de permitir a compreensão do tema, este estudo no primeiro capítulo aborda a análise dos direitos sociais, compreendendo quais são estes direitos e o momento de efetivação e responsabilização do Estado pela consecução destes.

No segundo capítulo será estudado o procedimento de implementação dos direitos sociais, procedimento denominado política pública, que consiste em uma sequência de atos administrativos, que é destinada ao fim: implementação dos direitos sociais.

No terceiro capítulo, aprofundando-se o tema, será feita uma análise do controle de política pública, de forma que se investigue como é possível a inspeção da atuação da Administração Pública na consecução do interesse público, neste capítulo serão estudados instrumentos de controle da conduta administrativa.

Ao chegar ao quarto capítulo o leitor estará diante da análise acerca da gestão de qualidade da educação, neste momento o estudo percorre um caminho de análise dos instrumentos de avaliação educacional existentes.

A leitura do quinto capítulo traz o cerne deste estudo, consistente na investigação da aplicabilidade de instrumentos de gestão de qualidade utilizados na iniciativa privada, se existe a possibilidade de transposição destas ferramentas para o setor público, de forma a permitir que a qualidade do direito social à educação seja apurada de acordo com instrumentos aplicados nas empresas.

Finalmente, a pesquisa analisa a avaliação estratégica da qualidade, inicialmente aplicada no setor privado, trazida recentemente para a seara pública, neste momento, necessário o estudo do controle estratégico que está sendo implantado no Judiciário brasileiro, como exemplo da possibilidade de implantação da avaliação estratégica na Administração Pública.

A pesquisa centrada na investigação do controle da educação pública teve como mister a verificação de métodos que já controlam a educação e, desde já, servem como instrumentos para delineamentos de condutas administrativas a serem adotadas.

A delimitação do objeto de estudo possui como parâmetro o controle de qualidade do serviço público, utilizando-se a educação, como parâmetro de demonstração das falhas dos métodos existentes, que busca novos modelos de gestão para atingir o fim a que se destina, meio de emancipação do cidadão, muito além da simples preparação para o mercado de trabalho.

O estudo tem essencial relevância no campo da Ciência Jurídica, pois adentra a efetivação de direitos e, também da Educação, pois investiga ferramentas adequadas para que o controle da política pública educacional seja mais eficaz.

Saliente-se que o controle de qualidade da política pública educacional é tema de extrema importância e atualidade, uma vez que a implementação eficaz de um direito social só se dá com a qualidade na prestação deste.

Esta pesquisa tem a pretensão de contribuir para uma aproximação da Ciência Jurídica com a Ciência da Administração de forma que indicadores de qualidade da gestão empresarial sejam utilizados com eficiência na Administração Pública, a fim que se possa disponibilizar um ensino de qualidade como condição essencial para a concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil.

1 DOS DIREITOS SOCIAIS

1.1 Breve análise histórica dos direitos sociais

A proteção conferida aos direitos fundamentais foi sedimentada ao longo da história, observe-se que uma de suas principais características é a historicidade, uma vez que os direitos fundamentais não são os mesmos em toda a evolução da humanidade.

De acordo com Bobbio (1992, p.19) (...) “não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas”.

Nesse diapasão, importante salientar que ainda que os direitos fundamentais tenham a característica da historicidade, não significa dizer que eles sejam extintos com o tempo, mas que em períodos de evolução alguns tenham maior proteção do que outros.

Nos séculos XVII e XVIII, as teorias contratualistas vêm enfatizar a submissão da autoridade pública à primazia que se atribui ao indivíduo sobre o Estado. A defesa de que certo número de direitos preexistem ao próprio Estado, por resultarem da natureza humana, desvenda característica crucial do Estado, que lhe empresta legitimação – o Estado serve aos cidadãos, é instituição concatenada para lhes garantir os direitos básicos.

Essas ideias tiveram decisiva influência sobre a Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, e sobre a Declaração Francesa, de 1789. Talvez, por isso, com maior frequência, situa-se o ponto fulcral do desenvolvimento dos direitos fundamentais na segunda metade do século XVIII, sobretudo com a Bill of Rights de Virgínia (1776), quando se dá a positivação dos direitos tidos como inerentes ao homem, até ali mais afeiçoados a reivindicações políticas e filosóficas do que a normas jurídicas obrigatórias, exigíveis judicialmente (MENDES, et al. 2008, p. 232).

A terminologia utilizada “direitos fundamentais” tem estreita relação com a positivação destes no ordenamento pátrio, assim diferem dos direitos do homem e dos direitos humanos, uma vez que tem positivação em documentos jurídicos internos de um Estado.

A característica da positivação dos direitos fundamentais é reconhecida como evolução no âmbito de proteção destes uma vez que as expressões “direitos do homem” ou “direitos humanos” representam reivindicações atreladas aos direitos naturais do homem, aqueles que lhe são inatos.

Hodiernamente a expressão direitos humanos está, ainda, atrelada ao âmbito de proteção internacional dos Tratados Internacionais, em razão da tutela conferida a direitos ter característica de cunho supranacional.

Nesse sentido preleciona Mendes et. al (2008, p. 244): “A expressão direitos humanos, ainda, e até por conta de sua vocação universalista, supranacional, é empregada para designar pretensões de respeito à pessoa humana, inseridas em documento de direito internacional”.

A expressão “direitos fundamentais” tem outro alcance de proteção, seriam os direitos naturais positivados em ordenamentos jurídicos nacionais, são direitos de ordem concreta que são assegurados ao indivíduo na medida em que o Estado se consagra. (SARLET, 2007)

Observe-se que a distinção é meramente classificatória, uma vez que os direitos fundamentais têm estreita ligação com os direitos humanos.

Nesse sentido:

Essa distinção conceitual não significa que os direitos humanos e os direitos fundamentais estejam em esferas estanques, incomunicáveis entre si, há uma interação recíproca entre eles. Os direitos humanos internacionais encontram, muitas vezes, matriz nos direitos fundamentais consagrados pelos Estados e estes, de seu turno, não raro acolhem no seu catálogo de direitos fundamentais os direitos proclamados em diplomas e em declarações internacionais. É de ressaltar a importância da Declaração Universal de 1948 na inspiração de tantas constituições do pós-guerra. Esses direitos, porém, não são coincidentes no modo de proteção ou no grau de efetividade. As ordens internas possuem mecanismos de implementação mais célere e eficazes do que a ordem internacional. (MENDES et. al., 2008, p. 244/245)

Os direitos fundamentais quando passam a ser positivados deixam de ser apenas direitos naturais e assumem a característica de limitação do poder estatal, neste momento, o Estado deixa de ser o centro de direitos e passa esta característica aos cidadãos, estes, por sua vez, deixam de ser apenas súditos, razão pela qual, os primeiros direitos fundamentais positivados são os direitos de liberdade, nos quais resguarda-se a liberdade do cidadão frente ao Estado.

Esta característica dos direitos fundamentais, ainda traz consequências jurídicas salutares para a proteção destes, haja vista que “as normas que os abrigam impõem-se a todos os poderes constituídos, até ao poder de reforma da Constituição” (MENDES, et. al., 2008, p. 245).

Analisando a perspectiva histórica dos direitos fundamentais mais divulgada: as dimensões ou gerações de direitos, classifica os direitos fundamentais em três gerações de direitos cuja relação está vinculada aos ideários da Revolução Francesa (liberdade, igualdade, fraternidade).

Dessa forma, os direitos fundamentais são classificados em direitos de primeira, segunda e terceira dimensões, sendo que os de primeira dimensão corresponderiam aos direitos civis e políticos (direitos de liberdade), os de segunda dimensão seriam considerados os direitos econômicos, sociais e culturais (direitos de igualdade) e, finalmente, os de terceira dimensão seriam os direitos que se destinam à proteção de toda a humanidade (fraternidade), considerados como direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente equilibrado.

Observe-se que:

Os direitos de cada geração persistem válidos juntamente com os direitos da nova geração, ainda que o significado de cada um sofra influxo de concepções jurídicas e sociais prevalentes nos novos momentos. Assim, um antigo direito pode ter o seu sentido adaptado às novidades constitucionais. (MENDES, et. Al., 2008, p. 234)

A crítica doutrinária observa que a melhor expressão que classificaria os direitos fundamentais seria o termo dimensões, a fim de que não haja a ideia de sucessão de uma por outra, mas de complementação na sua efetivação progressiva, razão pela qual a terminologia gerações não seria a mais adequada.

Nesse sentido: “A ideia de ‘gerações’, contudo, é equívoca, na medida em que dela se deduz que uma geração se substitui, naturalmente, à outra, e assim sucessivamente, o que não ocorre, contudo, as ‘gerações’ ou ‘dimensões’ dos direitos humanos” (TAVARES, 2003, p. 368).

Adotando este raciocínio, a primeira dimensão de direitos corresponderia a um dever de abstenção estatal “criando obrigações de não fazer, de não intervir sobre os aspectos da vida pessoal de cada indivíduo” (MENDES, et al. 2008, p. 233).

Entretanto, segundo o entendimento de Mendes et. al (2008, p. 234) a expressão geração de direitos não seria equivocada deste que traga consigo a ideia de complementação de um direito por outro subsequente, note-se a argumentação:

A visão dos direitos fundamentais em termos de gerações indica o caráter cumulativo da evolução destes direitos no tempo. Não se deve deixar de situar todos os direitos num contexto de unidade e indivisibilidade. Cada direito de cada geração interage com os das outras e, nesse processo, dá-se à compreensão.

Os direitos de primeira dimensão não expressam qualquer preocupação de cunho social, mas apenas individualista, garantindo ao cidadão a liberdade de reunião, de culto, de consciência entre outras.

Historicamente, a industrialização representou mais exploração que, unindo-se ao absenteísmo estatal, cuja preservação dos direitos de liberdade era a justificativa mais divulgada, acabou por consagrar maior desigualdade entre empresários e proletariado.

A falácia da igualdade perante a lei passou a representar as desigualdades clássicas do Estado de cunho liberal. (COMPARATO, 2007).

Assim, a igualdade meramente formal contribuiu para que as desigualdades sociais fossem acentuadas, uma vez que, sem meios para se garantir direitos e condições iguais, a desigualdade se proliferou.

O excesso de abstenção estatal do Estado liberal, que garantiu por muito tempo o individualismo culminou na ampliação das desigualdades sociais, com a consequente necessidade intervenção estatal.

Nesse sentido:

[...] o impacto do crescimento demográfico e o agravamento das disparidades no interior da sociedade, tudo isso gerou novas reivindicações, impondo ao Estado um papel ativo na realização da justiça social. O ideal absenteísta de Estado liberal não respondia, satisfatoriamente, às exigências do momento. Uma nova compreensão do relacionamento Estado/sociedade levou os Poderes Públicos a assumir o dever de operar para que a sociedade lograsse superar as suas angústias estruturais. Daí o progressivo estabelecimento pelo Estado de seguros sociais variados, importando intervenção intensa na vida econômica e a orientação das ações estatais por objetivos de justiça social. (MENDES, et al. 2008, p. 233).

Os direitos sociais são integrantes da denominação direitos fundamentais, em sua classificação mais divulgada são remetidos aos direitos de segunda dimensão conhecidos como direitos de igualdade, cuja positivação se deu em razão da necessidade de prestações positivas do Estado.

A garantia da liberdade e a igualdade perante a lei permitiram que o empobrecimento das massas trabalhadoras criasse um ambiente fértil para o surgimento de doutrinas sociais, que culminaram no reconhecimento dos direitos econômicos e sociais.

Como consequência da insuficiente proteção dos direitos fundamentais com a excessiva industrialização movimentos operários passaram a exigir a adoção pelo Estado de uma postura que visasse superar os transtornos causados pelo capitalismo, tais como a concentração proletária nos centros urbanos, má qualidade de vida em razão das jornadas de trabalho extenuantes, assim, tais movimentos objetivavam a garantia mínima aos trabalhadores, de condições adequadas de trabalho, tais como salário mínimo, limite de jornada diária, objetivou-se a diminuição da exploração do trabalho pelo capital.

São os direitos de segunda geração, por meio dos quais se intenta estabelecer uma liberdade real e igual para todos, mediante ação corretiva dos Poderes públicos. Dizem respeito à assistência social, saúde, educação, trabalho, lazer etc.

O princípio da igualdade de fato ganha realce nessa segunda geração dos direitos fundamentais, a ser atendido por direitos a prestação e pelo reconhecimento de liberdades sociais – como a de sindicalização e o direito de greve. Os direitos de segunda geração são chamados de direitos sociais, não porque sejam direitos de coletividade, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – na maior parte dos casos, esses direitos têm por titulares indivíduos singularizados. (MENDES, et al., 2008, p. 233)

Os primeiros documentos jurídicos que trataram da positivação dos direitos sociais são a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 (COMPARATO, 2007). A carta constitucional mexicana foi a primeira a trazer um rol de direitos que seriam conferidos ao trabalhador.

Contudo, tal afirmação é contestada por parcela da doutrina que argumenta que a Constituição mexicana de 1917 ainda que tenha trazido um rol de direitos conferidos ao trabalhador, nada teria a ver com a afeição social que mais tarde é conferida aos novos direitos fundamentais (FERREIRA FILHO, 2006).

A Constituição de Weimar promulgada em 11 de agosto de 1919, também é reconhecida como diploma que assegura direitos sociais, em razão de ter sido fruto de um período de instabilidade política na Alemanha. A industrialização crescente foi responsável pela formação da classe operária, enquanto que a burguesia tentava por meio de um aparato jurídico instalar um Estado Social Democrático: a República de Weimar. Nesta, direitos trabalhistas e sociais foram elevados ao nível de direitos fundamentais.

Nas palavras de Comparato (2007, p 192-193):

O Estado da democracia social, cujas linhas-mestras já haviam sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu na Alemanha de 1919 uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o trágico interregno nazi-fascista e a Segunda Guerra Mundial. A democracia social representou efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa da dignidade humana, ao complementar os direitos civis e políticos – que o sistema comunista negava – com os direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo. De certa forma, os dois grandes pactos internacionais de direitos humanos, votados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, foram o desfecho do processo de institucionalização da democracia social, iniciado por aquelas duas no início do século.

A análise da democracia social como forma de proteção da dignidade humana após o holocausto causado pelos regimes ditatoriais na Europa teve como finalidade o resgate da igualdade da natureza humana, que a partir de então além de ter a efetividade dos direitos de liberdade, deveria ter a garantia de direitos sociais mínimos.

Os direitos fundamentais gozam a característica de aplicabilidade imediata, “entretanto, não significa que, sempre, de forma automática, os direitos fundamentais geram direitos subjetivos, concretos e definitivos” (CANOTILHO, 2003, p. 400).

Existem normas constitucionais relativas a direitos fundamentais que não têm aplicabilidade imediata no contexto fático, pois dependem de atuação do legislador ordinário.

Nesse sentido ensina Mendes et al. (2008, p. 252):

Há normas constitucionais, relativas a direitos fundamentais, que evidentemente não são auto-aplicáveis. Carecem da interposição do legislador para que produzam todos os seus efeitos, as normas que dispõem sobre direitos fundamentais de índole social, usualmente, têm a sua plena eficácia condicionada a uma complementação pelo legislador. É o que acontece, por exemplo, com o direito à educação, como disposto no art. 205 da Lei Maior, ou com o direito ao lazer, de que cuida o art. 6º do Diploma.

A efetivação dos direitos sociais depende de atuação estatal, esta, geralmente é assegurada quando o legislador cumpre seu mister e regulamenta o direito assegurado e, após, quando o administrador cumpre os mandamentos legais. Os direitos sociais, típicos de um Estado Social que se preocupa com a diminuição das desigualdades sociais, tendem a ser efetivados progressivamente, uma vez que demandam aparato econômico e financeiro adequado.

1.2 Conceito de direitos sociais

Considera-se que os direitos sociais constituem forma de tutela pessoal, ao integrar um grupo, os direitos sociais e econômicos, considerados como direitos de segunda dimensão, seguindo este raciocínio, necessário se faz a distinção de uns para outros.

Os direitos econômicos seriam atrelados a política econômica, escolhas do governo, diz-se que os direitos econômicos são pressupostos para os direitos sociais, uma vez que sem a participação do Estado na economia não há que se falar em tutela das camadas menos abastadas da população, razão pela qual os direitos econômicos são pressuposto dos direitos sociais, este é o raciocínio de Silva (2008).

Os direitos sociais são destinados à tentativa de efetivar a igualdade substancial, razão pela qual, nas palavras de Ferreira Filho (2006, p. 50) seriam “poderes de exigir”.

Segundo Mendes et. al (2008, p. 710) “os direitos sociais são concebidos como instrumentos destinados à efetiva redução e/ou supressão de desigualdades”.

A transição dos direitos tipicamente negativos, como é o caso dos direitos de primeira dimensão, liberdade, que, na realidade, retratam uma abstenção do Estado na seara particular para os direitos de segunda dimensão, direitos sociais, que passam a retratar um dever positivo do Estado com o cidadão garantem ao indivíduo a possibilidade de passar a exigir do Estado uma prestação social.

Assim é o ensinamento de Sarlet (2007, p. 57):

A dimensão dos direitos fundamentais sob análise outorga ao indivíduo a possibilidade de exigir prestações sociais estatais (assistência social, saúde, educação, etc.), explicitando a necessidade de uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas.

Continua Sarlet (2007), afirmando que os direitos sociais têm como destinatários os indivíduos e, portanto, não devem ser confundidos com a categoria dos direitos difusos.

Ainda que o direito social tenha como destinatário o indivíduo, em razão de sua característica social não será executado de maneira individual, exatamente por fazer parte dos direitos de segunda dimensão é que os direitos sociais são planejados e executados tendo em vista um grupo de indivíduos, este é o exemplo do direito à educação, à saúde, à segurança. Razão pela qual a efetivação dos direitos sociais depende de programas de governo que são de competência dos poderes Executivo e Legislativo.

Segundo Sarlet, a expressão social ligada aos direitos sociais demonstra que estes gozam de índole coletiva, pois corresponderiam a reivindicação das classes mais desfavorecidas da população (2007).

Se por um lado o sujeito ativo dos direitos sociais é o cidadão, por outro lado o sujeito passivo, aquele a quem compete dar efetividade ao cumprimento da norma, é o Estado.

Saliente-se que há relação de complementariedade entre os direitos de primeira e segunda dimensão, sendo certo que a efetivação dos direitos de primeira dimensão depende de um mínimo de igualdade social, garantida em razão dos direitos de segunda dimensão (COMPARATO, 2007).

De índole prestacional os direitos sociais passam a depender de atuação do Poder Público, sendo esta atuação caracterizada como política pública. São os direitos sociais que darão condições de igualdade.

Com uma história recente marcada pela supressão de direitos e garantias individuais, coube à Constituição Federal de 1988 um extenso rol, visando garantir ao cidadão que estes direitos não lhe sejam novamente suprimidos por quem os deve garantir.

Dessa forma, fruto da redemocratização do país e, com a tentativa de renovar as expectativas do povo brasileiro, o texto constitucional de 1988 tenta amparar de todas as formas possíveis o povo que foi abusado em seus direitos individuais durante as mais de duas décadas de governo ditatorial.

Como resposta aos tempos de ditadura militar buscou-se garantir um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, este é o nome que se deu ao Título II da Constituição Federal de 1988, sendo que está inserido no Capítulo II “Os Direitos Sociais”.

Enquanto o artigo sexto elenca os direitos sociais, os artigos sétimo até o onze trazem os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais.

O Título VIII trata da “Ordem Social”, sendo que este é subdividido em oito capítulos, dentro dos quais são tratados temas como educação, cultura, meio ambiente e família, entre outros.

A fim de não divagar sobre todos os direitos sociais, considerando o objeto do trabalho a análise será restrita ao direito à educação, enquanto direito social fundamental.

Reconhecida como direito de todos e dever do Estado, a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, são estes os preceitos do artigo 205 da Constituição Federal de 1988.

A característica de direito fundamental concedida à educação é inquestionável, contudo, a aplicabilidade imediata como regra dos direitos fundamentais, no que concerne ao direito fundamental à educação, é postergada, uma vez que dependem de atuação do legislador ordinário e do administrador, que conferirá efetividade a tal direito.

Existem alguns princípios elencados no artigo 206 de referido texto normativo que devem ser respeitados, assim, deverá haver igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, valorização dos profissionais de educação escolar, bem como a garantia de padrão de qualidade, entre outros princípios que devem nortear a educação no Brasil.

Deixando de lado a carta de intenções que o artigo 206 acaba inserindo em nosso ordenamento, cumpre elogiar o legislador constitucional em razão da análise detalhada que foi capaz de normatizar. Contudo, ainda que, longe de pessimismos é de conhecimento notório que estes princípios que deveriam ser aplicados à educação, não passam de meras diretrizes, encaradas, na maioria das vezes pelo Estado como mero programa de implantação progressiva.

Crítica por crítica não compete ao pesquisador apenas enumerar a grave mazela que se encontra a educação brasileira, não é necessário nenhum conhecimento muito aprofundado para verificar que estes dispositivos constitucionais são hodiernamente desrespeitados. Ao pesquisador compete a tarefa de identificar as mazelas e investigar meios hábeis para diminuí-las.

Contudo, nota-se que a elaboração da carta de intenções foi o primeiro passo para o reconhecimento do direito social à educação como direito fundamental de todos, conquanto este não tenha sido refletido no passado recente do país, e, infelizmente, ainda não se pode dizer que é uma realidade a garantia do acesso à educação, menos ainda, se pode dizer que seja uma realidade, talvez longínqua, dizer que o acesso à educação de qualidade seja uma realidade.

São inúmeros os problemas que afligem a educação brasileira, descrédito no sistema de ensino, baixa remuneração dos professores, falta de estrutura que propicie um ambiente adequado ao ensino, enfim, enumerar as mazelas que afligem a educação nacional não é trabalho dos mais difíceis, uma vez que elas estão presentes em todo o território. Contudo, os problemas são tantos que contextualizar todos seria tormentoso para qualquer profissional.

Os direitos sociais por pertencerem ao rol dos direitos fundamentais, sendo considerados, ainda, direitos subjetivos, que, conforme explanado dependem de atuação estatal para a concretização. Ocorre que as limitações orçamentárias impedem que o Estado distribua efetivamente todos os direitos sociais garantidos pela Constituição, dessa forma, a desigualdade social é perpetuada.

A ineficiência do Estado na prestação dos direitos sociais acaba contribuindo para que transferências para a iniciativa privada se tornem parte de uma solução, assim, o setor privado presta serviços como saúde, educação, segurança privada, utilizando-se da omissão estatal como forma de garantir lucro.

A iniciativa privada colabora com a Administração Pública quando, por meio de concessões e permissões de serviço público assume o ônus da prestação deste, com o bônus das tarifas, cada vez mais altas.

A ausência de implementação dos direitos sociais contribui para a marginalização e segregação das camadas mais populares da sociedade. Os direitos sociais, considerados de segunda dimensão estão estreitamente ligados à ideia de igualdade, razão pela qual são responsáveis pela eficácia da igualdade material.

Programas de governo devem ser os responsáveis por dar efetividade aos direitos sociais outrora conquistados, a vontade política aqui deve deixar de ser propagadora de ideias que apresentem apenas o apelo político como chamariz de votos e, devem passar a ser foco da política pública, capaz de dar efetividade a uma igualdade substancial e não meramente formal. Compete ao Estado, a estimulação da participação popular, capaz de atuar com colaboração para a melhoria do serviço público e, ainda, fiscalizar a qualidade destes.

Cumprе salientar o importante papel da cidadania, como conceito atrelado diretamente ao ser humano social, como um animal que vive em sociedade e sujeita-se a direitos e obrigações.

A cidadania considerada como fundamento do Estado Democrático de Direito, insculpido no artigo 1º, III da CF/1988 está associada à própria ideia da condição humana, pois representaria o direito de ser sujeito de direitos (ALVES, 2008).

A não efetividade dos direitos sociais afronta diretamente a cidadania, relegando algumas pessoas à miséria e marginalização social. O Brasil, enquanto país de modernidade tardia ocupou-se antecipadamente da política neoliberal, caracterizada pelo absentismo estatal, pelas privatizações e benefícios às classes privilegiadas da população, sob a falácia de modernização deixou-se de lado a ideia de Estado Social, responsável pela redução das desigualdades sociais, ao contrário, ocupou-se com a manutenção dos privilégios.

Se os direitos sociais são parte de um núcleo de direitos fundamentais, são também dependentes de ações do Estado, uma vez que diferentemente dos direitos de primeira dimensão dependem de atuação positiva e não de simples abstenção. Surge aqui um dos mais complexos problemas que afligem os direitos sociais: como assegurar a efetividade de tais direitos em um país com tanta miséria e de dimensões continentais?

As normas definidoras de direitos sociais embora tenham natureza programática não podem utilizar desta característica para a justificativa de não implementação.

A efetivação dos direitos fundamentais tem estreita ligação à adoção da forma de Estado e momento histórico em que se pretende analisar referidos direitos, assim, pode haver diferença no conteúdo e no modo pelo qual se efetivam os direitos sociais dependendo do momento histórico e da forma adotada pelo Estado.

Nas palavras de Barroso (2006, p.5): [...] o discurso acerca do Estado atravessou, ao longo do século XX, três fases distintas: a pré-modernidade (ou Estado liberal), a modernidade (ou Estado social) e a pós-modernidade (ou Estado neo-liberal).

O Brasil típico país de modernidade tardia não passou por todas estas fases, adotou a política neoliberal como forma de descentralização do Estado o que, resultou em maior concentração de riqueza e desigualdade social.

Com a atual Constituição Federal embora se tenha adotado a positivação de direitos sociais em seu extenso rol de direitos fundamentais, o Brasil trouxe para o texto constitucional normas tipicamente programáticas, que por muito tempo foram utilizadas como meras cartas de intenções, programas de governo que não tinham a aplicabilidade imediata, vez que faticamente impossível dar educação, saúde e segurança a todos.

Nesse sentido deve-se notar que as normas programáticas ao invés de regularem minuciosamente a aplicação dos direitos apenas traçam caminhos para que estes sejam cumpridos pelas funções do Estado (SILVA, 2000).

Dessa forma, a efetivação dos direitos sociais foi muito questionada e caiu em descrédito, pois não havia hipóteses claras que permitiam a exigência do cumprimento destas normas programa.

Observe-se que a maioria dos direitos sociais garantidos aos trabalhadores teve plena eficácia, jornada diária de oito horas, aposentadoria para a mulher aos trinta anos de contribuição, diz-se a maioria, porque a igualdade fática do trabalho doméstico ao trabalho urbano ainda urge de regulamentação em relação ao pagamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, igualou-se formalmente, mas a igualdade material, mais de um ano após a Emenda Constitucional que alterou os direitos dos domésticos, ainda não foi regulamentada.

Ainda que, juridicamente se diga que os direitos sociais por serem integrantes do rol dos direitos fundamentais teriam aplicação direta e imediata, a realidade é diferente, uma vez que a aplicabilidade destes direitos depende de conduta ativa do Estado, não lhe sendo dado a omissão.

Contudo, a análise das reais circunstâncias de desigualdade social mostra que os direitos sociais se mantiveram muito tempo com a condição de norma de aplicabilidade programática o que ocasionou um déficit de fruição de direitos.

Com um Estado inerte que não assegurava condições mínimas de saúde a população se viu desamparada e socorreu-se ao Judiciário, para que este suprisse a omissão administrativa.

Por muito tempo questionou-se a invasão do Judiciário na seara administrativa sob o argumento de que haveria afronta à separação dos poderes, o que de certa forma foi superado,

a doutrina que já considerou que a distribuição de verbas pelo Executivo era ato administrativo discricionário, já considera que não se trata de discricionariedade em sentido amplo, mas que seria uma discricionariedade mitigada, vez que a destinação destas verbas públicas estaria, ao menos, vinculada aos preceitos constitucionais.

Ainda que em defesa do Estado os argumentos demonstrem que exista limitação orçamentária e esta é evidente, o mínimo existencial, ou seja, o núcleo essencial dos direitos fundamentais deverá ser preservado, eis aqui um impasse, como saber escolher e dar efetividade ao mínimo existencial do cidadão.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de medidas que permitem a participação popular nas decisões políticas, o voto é apenas uma delas, entre outras, menos conhecidas e tão pouco utilizadas estão a proposta de lei popular e as audiências públicas, apenas para exemplificar.

Ainda que não seja parte da cultura brasileira a participação popular, esta mudança de paradigma já pode ser notada, a população está mais crítica, as manifestações populares voltaram às ruas, assim, o cidadão cobra mais, e está aprendendo a participar das decisões políticas, aprendeu-se que estas têm influência direta na sociedade.

1.3 Dos direitos de participação à Participação popular

A importância e as funções dos direitos fundamentais na sociedade contemporânea são múltiplas, esta característica leva a incansável tentativa dos intérpretes do direito de realizarem classificações que permitam a melhor compreensão da aplicabilidade dos direitos fundamentais.

Nesta tentativa sobressai a classificação dos quatro *status* de Jellinek, seriam patamares em que o indivíduo pode se encontrar em relação ao Estado.

Nas palavras de Mendes et. al (2008, p.255):

O indivíduo pode achar-se em posição de subordinação aos Poderes Públicos, caracterizando-se como detentor de deveres para com o Estado. Este tem a competência para vincular o indivíduo, por meio de mandamentos e proibições. Fala-se, aqui, em *status subjectionis*, ou em *status* passivo.

A circunstância de o homem ter personalidade exige que desfrute de um espaço de liberdade com relação a ingerências dos Poderes Públicos. Impõem-se que os homens gozem de algum âmbito de ação desvinculado do império do Estado: afinal, como o próprio Jellinek assinala, a autoridade do Estado 'é exercida sobre homens livres'. Nesse caso, cogita-se o *status* negativo.

Em algumas situações o indivíduo tem o direito de exigir do Estado que atue positivamente, que realize uma prestação. O indivíduo se vê com a

capacidade de pretender que o Estado aja em seu favor. O seu *status* é, assim, positivo (*status civitatis*).

Jellinek, cogita, ainda, de um quarto *status*, que denomina *ativo*, em que o indivíduo desfruta de competência para influir sobre a formação da vontade do Estado, como, por exemplo, pelo direito de voto. O indivíduo exerce os direitos políticos.

Dessa forma, note-se que os direitos de defesa caracterizam por impor ao Estado um dever de abstenção, uma obrigação de não fazer, de não invadir a esfera privada, nesse aspecto considera-se os direitos de liberdade de culto, manifestação de pensamento, sigilo nas comunicações, todos insculpidos como direitos fundamentais no artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

Seguindo a análise da classificação atribuída a Jellinek, os direitos de prestação partem do pressuposto da atuação estatal positiva para que sejam efetivados. Segundo Mendes et. al. (2008, p. 258) “os direitos de prestação supõem que, para a conquista e manutenção da liberdade, os Poderes Públicos devem assumir comportamento ativo na sociedade civil”.

No que compete aos direitos de prestação, estes podem exigir diferentes tipos de prestação por parte do Estado, ensejariam prestações materiais ou jurídicas.

Os direitos fundamentais que demandam prestação jurídica são aqueles que dependem de uma norma para que efetivamente sejam protegidos ou usufruídos, exemplo típico de prestação material dada pelo Estado ao cidadão é a normatização penal, que vai proteger direitos assegurados.

Assim, a Constituição, por vezes, estabelece, diretamente, a obrigação de o Estado editar normas penais para coibir práticas atentatórias aos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI), bem assim práticas de racismo (art. 5º, XLII), de tortura e de terrorismo (art. 5º, XLIII) (MENDES, et. al, 2008, p. 258).

Em outro aspecto, a constituição por vezes assegura o direito, mas cabe à norma infraconstitucional organizar a estrutura para que este direito seja eficaz, é o caso, por exemplo, do acesso à Justiça garantido pela Norma Constitucional que, entretanto, depende de legislação infraconstitucional para ter efeito.

No que diz respeito aos direitos a prestações materiais note-se que estes sim são considerados direitos sociais, estipulados com a finalidade de diminuição das desigualdades sociais. Como exemplo de direitos a prestações materiais tem-se o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que apresenta direitos à educação, saúde, trabalho, lazer entre outros, que dependem de atuação estatal positiva para serem garantidos.

Eis que neste aspecto, quando o direito depende de atuação positiva do Estado, surgem os empecilhos que atrapalham a efetivação. Os direitos sociais, por sua natureza caminham em busca da redução das desigualdades sociais e, por isso, são dependentes das prestações materiais do Estado, o que depende de investimentos nos setores competentes, surgindo com isso, o grande entrave para a garantia do pleno exercício destes: o orçamento público.

Os direitos a prestação material têm a sua efetivação sujeita a condições, em cada momento, da riqueza nacional. Por isso mesmo, não seria factível que o contribuinte dispusesse de minúcias, de uma só vez, sobre todos os seus aspectos. Por imposição da natureza do objeto dos direitos a prestação social, o assunto é entregue à conformação do legislador ordinário, confiando-se na sua sensibilidade às possibilidades de realização desses direitos em cada momento histórico.

Os direitos de prestação notabilizam-se por uma decisiva dimensão econômica. São satisfeitos segundo as conjunturas econômicas, de acordo com as disponibilidades do momento, na forma prevista pelo legislador infraconstitucional. Diz-se que estes direitos estão submetidos à *reserva do possível*. São traduzidos em medidas práticas tanto quanto permitam as disponibilidades materiais do Estado. (MENDES, et. al., 2008, p. 260).

Eis que a morosidade do legislativo ou a omissão deste e, até mesmo, a ausência de plena regulamentação de alguns direitos sociais fundamentais serviu por muito tempo para justificar a ausência de efetividades destes direitos.

Em dados momentos, quando o legislativo cumpre com a sua função e a competência para a efetivação dos direitos sociais mínimos é passada ao administrador, surgem aqui os argumentos que defendem a reserva do possível como fato impeditivo de concretização dos direitos sociais.

Ocorre que, em muitos casos a dupla omissão (legislativo e executivo) acaba por inviabilizar a eficácia positiva dos direitos sociais, e, em dado momento surge a necessidade da intervenção do Judiciário que não pode declinar de sua competência para resolver a lide.

A problemática encontrada quando o Judiciário intervém na efetivação de direitos sociais é que esta função estatal não está amparada pela legitimidade democrática para interferir nesta seara.

Dessa forma, a efetivação dos direitos sociais fundamentais depende, sobretudo, da prestação jurídica (legislativa) que vá delimitar a amplitude destes direitos, uma vez que a Constituição Federal apenas os assegurou, mas não delimitou a abrangência nem tampouco o grau de efetividade, competindo ao legislador ordinário delimitar tais características.

Conquanto a competência para a delimitação seja do legislador ordinário e para a efetivação, ou seja, a implementação de políticas capazes de dar aplicabilidade aos direitos

sociais fundamentais seja de responsabilidade do administrador, estes possuem tal competência por estarem imbuídos da representatividade, esta sim lhes confere competência para decidir a forma de efetivação dos direitos sociais.

Parte da doutrina administrativista entende que os atos administrativos que determinam a implementação de políticas responsáveis pela efetivação dos direitos sociais são atos discricionários. Impende destacar que seria uma discricionariedade limitada, ou ato vinculado ao mínimo constitucional quando existente, é o caso das distribuições de verbas para as políticas públicas de saúde e educação, sempre atreladas ao mínimo constitucional.

A análise quanto à discricionariedade ou vinculação do ato administrativo será retomada no segundo capítulo que estudará as políticas públicas e o processo destas.

Os direitos de participação nas decisões democráticas estariam atrelados aos direitos de defesa e de prestação e não consistiriam em uma terceira classificação de direitos fundamentais, é neste sentido o raciocínio de Mendes et. al (2008, p. 265): “não cogitam dos direitos de participação como terceiro grupo de direitos fundamentais”.

A legitimidade conferida ao Parlamento para a delimitação do âmbito de efetividade dos direitos sociais fundamentais e ao Administrador na escolha de políticas que darão efetividade a tais direitos lhes é dada em razão da representatividade popular garantida pela adoção do regime democrático.

Entretanto, a participação popular no contexto da adoção da democracia não deveria se limitar apenas à escolha de seus representantes, mas também à participação política na tomada de decisões.

Ocorre que, historicamente, a participação popular quase não existiu, o voto como direito universal é recente, foi assegurado com ênfase na Constituição de 1988, até então o voto era direcionado a setores da população e excluía a maior parte da sociedade brasileira das decisões políticas fundamentais.

Em razão desta trajetória excludente é que a população não está habituada a participar de decisões em espaços públicos.

A cultura adotada em razão do sistema de colonização português levou a população brasileira a ficar à margem da política, e a encará-la como algo distante da realidade individual.

Nas palavras de Alves (2013, p. 204) [...] a instituição de novas práticas sempre esbarra no ceticismo quanto à participação política, particularmente entre os marginalizados, haja vista o conflito prático que se instala entre o discurso da participação e a experiência objetiva.

A Constituição Federal de 1988 trouxe formas de participação popular que possibilitam ao cidadão brasileiro a contribuição na tomada de decisões, tais como a iniciativa de lei, o plebiscito, o referendo, bem como o orçamento participativo, que foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Ocorre que a maioria destas medidas é subutilizada.

Culturalmente o cidadão brasileiro tem inculcida a ideia de que a participação na política não é acessível a todos, mas apenas à parcela da população. Essa é a característica que sobressai da história de exploração e segregação brasileira, desde o século XIX. Como reforço a este argumento, é possível utilizar o exemplo da primeira constituição, do ano de 1824, na qual, as eleições para a constituinte exigiam renda como característica fundamental a ser verificada para possibilitar o direito de voto. Em razão deste posicionamento é que a Assembleia Constituinte de 1823 ficou conhecida como Constituinte da mandioca, pois era a quantidade de farinha de mandioca produzida que permitia o exercício do direito de voto. (ANGELOZZI, 2009)

A participação popular em decisões do governo tem sido uma conquista lenta, uma vez que a escolha direta dos governantes é conquista recente, seja em razão da redemocratização do país no fim da década de 80 após longo período de ditadura militar, seja porque a maioria da população esteve historicamente distante do processo de escolha de seus governantes, é o caso, por exemplo, das mulheres, que tiveram reconhecido o direito de voto apenas na década de 30. (CASTRO, 2010)

As desigualdades sociais existentes no país também representam fator que contribui para o distanciamento da população no processo de participação nas escolhas do governo.

Os escândalos de corrupção, como o julgamento de políticos investigados por desvios de verba pública, caso da Ação Penal 470 (Mensalão), e a possível ineficácia da sanção penal em relação a alguns, que tem o benefício do cumprimento da pena em prisão domiciliar¹, ainda contribuem com o sentimento de distanciamento e também com a inércia da população. Se a cultura brasileira não é de participação na vida pública, escândalos de corrupção acabam por distanciar os poucos cidadãos que poderiam ter interesse nessa participação.

Como consequência dessa falta de envolvimento da comunidade, muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento. Acabam por ser substituídos por outros igualmente efêmeros, num ciclo patético que envolve grande desperdício de recursos e só contribui para

¹ Genuíno já cumpriu prisão domiciliar e, Dirceu, em razão dos dias remidos, poderá progredir do cumprimento em regime semiaberto para prisão domiciliar já em novembro deste ano.

aumentar o descrédito em relação à eficácia das ações do setor público. (BANDEIRA, 1999, p.12)

A ausência da participação se deve também ao próprio mecanismo político, uma vez que, em regra, a participação se dá pelo voto (obrigatório), em outros casos em que há previsão de participação da população, esta se torna inviável, uma vez que as exigências acabam por dificultar ainda mais o exercício deste direito, como se pode verificar a iniciativa popular de leis é dificultosa, uma vez que além das exigências dispostas na Constituição Federal, em seu art. 61, § 2º, a Lei 9.709 de 1998, que regulamenta o exercício da iniciativa popular e de outras formas de soberania popular, estabelece que: o projeto de lei de iniciativa popular deverá tratar de um só assunto e, o projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo a esta Casa promover a correção de impropriedades técnicas (tanto legislativas quanto de redação).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados também discorre sobre a iniciativa popular de leis, em seu art. 252, e estabelece outras condições dentre as quais pode-se destacar, a assinatura de cada eleitor deve ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral, as listas de assinaturas devem ser organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara.

O projeto será protocolizado na Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação.

Outra forma de participação popular na tomada de decisões estatais e, que, poderia conceder maior legitimidade a estas decisões, seria que o Judiciário antes de conceder medidas cautelares que afetem o direito de vários usuários, usasse do atributo das audiências públicas.

As audiências públicas têm previsão expressa no artigo 5º, parágrafo 2º, inciso II, contou expressamente no rol de atribuições do legislativo federal a realização de audiências públicas, com entidades da sociedade civil, nas matérias de sua competência.

Na legislação infraconstitucional existe também a previsão da realização de audiências públicas, é o caso, por exemplo, da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Estatuto da Cidade e da Lei 9.868 de 1999 que trata do processo e julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e da Declaração de Constitucionalidade.

Di Pietro (1993) considera que a audiência pública seria uma espécie de participação coletiva e direta dos cidadãos, em processo de deliberação do poder público.

Segundo Alves (2013) o fundamento da audiência pública seria a soberania popular que, neste caso, seria exercida diretamente pelo cidadão.

Continua o precitado autor (2013, p. 214):

[...] a audiência pública, qualquer que seja a sua modalidade, deve se revestir de um mínimo de formalidade e observar princípios, que podem ser transpostos do conceito de devido processo legal (publicidade, oralidade, participação, contraditório, instrução, gratuidade, economia de formas, impulso oficial, entre outros), sem qualquer prejuízo para a atividade.

Na Colômbia a Constituição traz o direito de participação dos administrados em audiências públicas, através de consultas e outras formas de participação democrática.

O instrumento de audiências públicas tem característica democrática e, por vezes, é utilizado. Contudo, ainda sem ter efetividade que dele se espera, uma vez que nem sempre há divulgação prévia. E quando há a ausência de vinculação do administrador ao resultado destas audiências acaba por diminuir a intenção na participação destas.

A legislação ambiental brasileira prevê a realização de audiências públicas da população diretamente envolvida quando o empreendimento causar significativo impacto ambiental, contudo, nem sempre a chamada dos cidadãos para esta participação tem efeitos práticos, salvo se houver uma mobilização de associações protetivas, que acabam divulgando a realização das audiências e engajando as pessoas a efetivamente participarem deste processo de tomada de decisões.

Segundo Alves (2013) as audiências públicas do Estatuto das Cidades e da legislação ambiental sobre implantação de empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de dano ambiental seriam de realização obrigatória.

No Chile, a Constituição prevê a existência do plebiscito e eleições periódicas, mas não prevê outras formas de participação popular.

Na Venezuela a participação é mais avançada, pois prevê a existência de assembleias de cidadãos, sendo que as decisões por estas tomadas tem caráter vinculante, também há previsão de que compete ao Estado possibilitar a participação popular.

A maioria dos países latino-americanos contempla a participação popular em seus diplomas normativos, contudo, não se pode dizer que a existência material do direito tenha efetividade. O divórcio entre discurso e prática é claramente percebido, o que acaba por afastar ainda mais a população, que vê sua participação como prática meramente formal, com o objetivo de, na realidade, legitimar uma política adotada e imposta pelo Poder Público.

Observa Alves (2013, p. 224): “Deve ser ressaltado, ainda, que a técnica de consulta popular é muito pouco usada na América latina (com exceção do Uruguai, que, desde 1966, realizou pelo menos 8 plebiscitos, que contaram com ampla participação popular)”.

No Brasil o direito de participação fica mais na teoria do que na prática, uma vez que a maioria dos problemas é de índole cultural, em razão da democracia aqui ser relativamente recente. Na Constituição Federal de 1988 estão previstas pelo menos quatro formas de participação popular: voto direto e secreto, plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Observe-se, que destes quatro apenas o voto tem exercício regular pelo povo.

Referendo e plebiscito são utilizados para matérias de grande relevância, e a iniciativa popular tem exigências peculiares, que dificultam o exercício deste direito de participação.

Referendo e plebiscito são regulados pela Lei 9.709/98:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Como exemplo de raridade na utilização tem-se o referendo, observe-se que o primeiro referendo no Brasil, foi realizado somente em 2005 e seu objetivo foi a consulta à população acerca do Estatuto do Desarmamento.

As audiências públicas tem divulgação deficitária, por meios que não chegam à população interessada e, na maioria das vezes, só chegam àqueles que têm interesse direto e razão pela qual, acabam participando destas para defender seus próprios interesses.

Na reforma administrativa que vem sendo realizada pela Administração federal desde a década de 1990, foram criados alguns novos mecanismos de participação da sociedade nas decisões públicas, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), criado pela Lei 10.683 de maio de 2003, para assessorar o Presidente da república na definição e elaboração das políticas públicas nacionais de segurança alimentar. O art. 30 desta lei criou, também, os Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social de Articulação de programas sociais, de Transparência Pública e Combate à

Corrupção, de Promoção do Direito Humano à alimentação, de Economia Solidária e de Combate à Pirataria e Delitos Contra a Propriedade Intelectual. Todos esses conselhos preveem a participação de membros da sociedade organizada, representando associações de classe, sindicatos, organizações não-governamentais, órgãos de fiscalização de classe, entre outros (DAL BOSCO, ano, p. 291/292).

A participação popular é possível via Conselho de Gestão que tem a viabilidade de auxiliar o Estado na formulação de políticas públicas mais adequadas.

Ainda, a criação de Conselhos de Políticas Públicas (conselhos setoriais) se dá por meio de lei com instituição de suas competências, tais como: planejamento, gestão, fiscalização e avaliação no tocante ao princípio da eficiência.

Nas palavras de Wolkmer (2008, p. 258/259):

Não resta dúvida de que a forma democrática mais autêntica de participação, deliberação e controle é o “sistema de conselhos”, disseminado nos diferentes níveis da esfera e do poder local (bairro, distrito e município). A estrutura geral dos conselhos, que pode também compreender “comitês de fábrica”, “comissões mistas” de espécies distintas ou “juntas distritais”, é, por excelência, a efetivação maior do arcabouço político de uma democracia pluralista descentralizada, assentada na “participação de base” e no poder da “autonomia local”. O “sistema de conselhos” propicia mais facilmente a participação, a tomada de decisões e o controle popular no processo de socialização, não só na dinâmica do trabalho e da produção, como igualmente na distribuição e no uso social.

Ademais, no âmbito do espaço público local, a ordenação político democrática da estrutura piramidal dos conselhos (internamente composta por comitês de consulta, deliberação e execução) é constituída por uma rede de múltiplas forças sociais distribuídas desde uma escala maior (Conselho Comunitário, Municipal ou Distrital) até níveis menores (Conselho de Bairros, de Favelas, de Fábricas, de Entidades Públicas, de Sindicatos, de Associações Profissionais e Comerciais, dos Trabalhadores Urbanos e Rurais etc.).

Registra-se que, quando no governo dos Conselhos, o núcleo de poder reside no conjunto dos organismos de base: as decisões tomadas são passadas, asseguradas e executadas para a cúpula administrativa com delegação. Entretanto, quando o sistema está escalonado sob a forma de uma pirâmide de poderes difusos e interpostos, as bases deverão dispor de instrumentos eficazes para opinar, pressionar e controlar os núcleos de decisão e de poder mais acima.

A descentralização da gestão de políticas públicas, com pesquisas de instrumentos mais adequados, por exemplo, além de democratizar a participação nas decisões governamentais, auxilia na elaboração e fiscalização das políticas públicas escolhidas.

Com o objetivo de descentralizar a gestão das escolas públicas os Conselhos Escolares (CEs) podem contribuir para o aumento da participação da comunidade nas decisões. Pois se

trata de um espaço de participação e integração das diferentes áreas da escola (gestores, professores, funcionários, alunos, familiares e comunidade), a atuação do conselho pressupõe a análise de diversos aspectos para a construção de instrumentos que visem a melhora na qualidade de aprendizagem dos estudantes.

Os conselhos escolares seriam essenciais para a gestão democrática da escola, representariam uma verdadeira aproximação da sociedade com o ambiente escolar, pois seriam órgãos colegiados com composição diversificada, hábil a permitir essa gestão descentralizada, assim, nas palavras de Santana e Rothen (2013, p. 251/252):

[...] os conselhos escolares são órgãos colegiados compostos de representantes da escola e da comunidade e têm como função deliberar sobre os aspectos político-pedagógicos, administrativos e financeiros, além de analisar as ações e os meios pelos quais a escola cumpre com seu objetivo de ensinar.

[...]

O conselho escolar deve existir para criar políticas de atuação acerca do orçamento, do pessoal, do programa escolar, das parcerias externas à escola e promover ações que permitam a interação entre escola e comunidade. Para que os pais sejam corresponsáveis pelos rumos e resultados da escola, eles precisam participar e, para que possam participar, precisam sentir-se respeitados, valorizados e bem-aceitos.

A descentralização da decisão do diretor e da coordenação pedagógica permite que haja mais participação no ambiente escolar, a fim de permitir uma construção coletiva de métodos para o alcance da qualidade almejada na educação.

Em uma pesquisa realizada por cursistas do curso de extensão denominado Formação Continuada a Distância em Conselhos Escolares, que foi oferecido em 2011 pelo Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos (DEd/UFSCar) em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, discutiu-se como a gestão democrática estava sendo desenvolvida pelos conselhos escolares de municípios de quatro estados brasileiros (São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), a conclusão que os pesquisadores chegaram pode ser resumida nas seguintes afirmações:

As práticas de participação em colegiados, de acordo com os dados dos estados analisados, mostraram que, quando acontecem, são pró-forma, já que os espaços de decisões coletivas da escola, em vez de se abrirem para escutar as contribuições da comunidade de entorno, tornam-se um mecanismo de controle do Estado, ainda mais quando a escola possui muitos cargos por indicação (os chamados cargos de confiança), mormente nas funções de

gestão escolar, fazendo que esses profissionais atuem para agradar às exigências de políticas educacionais, e não para atender às solicitações da comunidade e dos alunos.

[..]

O que se averiguou, portanto, foi uma cultura de aparências, na qual se defende que há espaços de participação coletiva na escola e políticas públicas de incentivo à gestão democrática, não sendo feitas, porém, ações para trabalhar a democracia, o que reafirma práticas centralizadoras.

Contudo, percebeu-se que, apesar das dificuldades para a concretização de ações democráticas nas escolas, tanto as secretarias municipais quanto as estaduais de educação vêm se mobilizando para fomentar espaços nos quais ocorra uma maior participação das comunidades escolar e local nos processos deliberativos da escola e, assim, promova-se uma discussão mais ampla de melhoria da educação.

Como já se sabe, a escola é, também, um espaço de problematização, em que os diferentes segmentos envolvidos nos processos escolares podem expor seus pensamentos para compartilhar conhecimentos de mundo.

[...]

Os conselhos escolares como colegiados apoiados constitucionalmente para promover a gestão democrática nas escolas têm o desafio de serem regidos por legislações próprias, a fim de atender às suas especificidades dentro da singularidade de cada unidade de ensino, ao mesmo tempo que precisam buscar seu fortalecimento: concretizando, na cultura escolar, ações de trabalho coletivo (BARCELLI, et. al., 2013, p. 205/207)

A possibilidade da participação popular na gestão pública é recente, vez que o Estado esteve, na maioria das vezes, fundamentando seu poder decisório em atos discricionários, tão recente, que, por vezes, assim como a crítica das autoras é demonstrada, a participação acaba sendo meramente formal.

Ainda, a participação popular não era habitual sob o ponto de vista equivocado de que as “políticas públicas eram compreendidas originalmente como qualquer ação sistemática do Estado, o que é evidentemente equivocado, já que tal sugestão confunde política pública com programa de governo”. (ALVES, 2013, p. 231)

Saliente-se que abordagem do conceito e procedimento de políticas públicas por ser essencial a esta pesquisa, será abordado em capítulo próprio.

O cidadão brasileiro é habituado mais a cobrar do que a assumir a responsabilidade por contribuir e realizar escolhas.

Contudo, ainda que a ideia de cobrança não seja um caminho totalmente adequado, é mais vantajoso do que a inércia em si.

Note-se, que, recentemente, a participação popular na primavera árabe que desencadeou uma série de manifestações e, até mesmo, verdadeiras guerras civis, foi responsável por libertar cidadãos das tiranias das ditaduras que já comandavam diversos governos há anos.

As manifestações populares na Europa, em razão da crise econômica mundial que eclodiu em 2008 também demonstraram que a população unida também é responsável pelas escolhas de seus governos.

Estas atitudes são capazes de demonstrar que o exercício da cidadania não se limita apenas ao exercício do direito de voto, mas também à cobrança dos eleitos.

Nesse contexto impossível deixar de mencionar o exemplo das manifestações populares que eclodiram no Brasil no ano de 2013. Diversos pontos do país foram alvo de reunião de estudantes e cidadãos comuns que, inicialmente, se manifestaram contra o reajuste no preço do transporte público.

Em uma semana em que ocorreu um evento com repercussão mundial, a Copa das Confederações, as manifestações ganharam ainda mais o espaço midiático internacional. Com o início em razão do aumento do valor do transporte público, vieram outras manifestações, contra a corrupção, contra a Copa do Mundo e os gastos que deveriam ser empregados em serviços públicos de qualidade e o são em eventos milionários.

O retorno das manifestações populares e em especial a repercussão destas, demonstraram a força que o cidadão possui, em especial, a força que todos unidos possuem quando a consciência de cidadania se revela maior do que a simples participação em eleições periódicas.

É possível visualizar que as conquistas destes cidadãos que se manifestaram contra o aumento no preço das passagens de transporte público, podem ser consideradas um marco na participação popular das escolhas do governo, haja vista, que em várias cidades nas quais o aumento da passagem de transporte público estava aprovado, houve um recuo do governo, possibilitando a redução ao valor antigo das passagens.

Ainda que muitas críticas possam ser feitas a eventos que deixam de lado as manifestações políticas e passam à barbárie da violência, esta não foi a regra, mas exceção, o que demonstra que a população está aprendendo o verdadeiro significado da ideia de cidadania que está intrinsecamente ligada à ideia de democracia.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Significado da terminologia

O tema tem sido objeto de abordagem hodierna, tendo em vista que as políticas públicas seriam instrumentos através dos quais os direitos são efetivados pelo estado.

Dessa forma, pode-se dizer que políticas públicas são procedimentos de análise e escolha, feitos na seara administrativa do Estado (poder Executivo) com a finalidade de efetivar direitos sociais, seriam, portanto, o resultado de um processo de escolhas.

Segundo Derani (2002, p. 239):

As políticas são chamadas de públicas, quando essas ações são comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações existentes [...] para produzir efeitos modificadores da vida social. São políticas públicas, porque empreendidas pelos agentes públicos competentes, destinadas a alterar as relações sociais estabelecidas.

Dessa forma o processo de política pública significa a escolha de prioridades para determinar quais serviços serão prestados. Assim, por política pública deve-se entender que significa um processo de escolha que não pertence somente aos agentes políticos, mas também aos servidores da Administração que, participam no procedimento das escolhas públicas.

Para Bucci (2002) as políticas públicas consistem em ações governamentais com diretrizes para atividades públicas e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes.

De acordo com os ensinamentos de Santin (2004, p. 34-35):

As políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. Em todas as áreas do Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. As principais políticas públicas são: política econômica, política educacional, política habitacional, política ambiental, política previdenciária, política de saúde e política de segurança pública. A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos. As políticas públicas correspondem ao planejamento e as obras e serviços públicos caracterizam a execução material da função.

Na sua função, o Estado desempenha inúmeras atividades, prestando serviços essenciais e não essenciais, de relevância pública ou não. Para as várias áreas de atuação do Poder Público há necessidade de fixação de uma rota de atuação estatal, seja expressa ou implícita, as chamadas políticas públicas. A Constituição Federal é a base de fixação das políticas públicas, porque ao estabelecer princípios e programas normativos já fornece o

caminho da atuação estatal no desenvolvimento das atividades públicas, as estradas a percorrer, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público ao seguimento do caminho previamente traçado ou direcionado.

Considerando-se que as políticas públicas são de responsabilidade do Estado enquanto organização responsável pela proteção dos direitos dos indivíduos, necessário se faz uma breve análise da evolução do Estado, fator culminante para responsabiliza-lo pela efetivação dos direitos fundamentais.

2.2 Breve análise da evolução do Estado

Observe-se que é característica do Estado Social a responsabilidade na adoção de políticas públicas.

Analisando a evolução do Estado, segundo Liberati (2013, p. 86): “A mudança do modelo Estado Liberal para o Estado Social implicou mudanças e acomodações nas funções administrativas do Estado”.

Nem sempre as políticas públicas estiveram presentes, pois, estas derivam de um Estado que se preocupa com as desigualdades e efetivação de direitos mínimos, tidos como fundamentais.

Note-se que uma breve análise histórica sobre as formas de Estado demonstra que nem sempre foi responsabilidade deste a implementação de medidas que reduzissem as desigualdades, pelo contrário, em muitos momentos o Estado não se preocupava com a redução das desigualdades, garantindo-se apenas a liberdade, para que o indivíduo por si só pudesse lutar por igualdade.

A mudança do Estado absenteísta para o Estado com preocupação social, verificada nas legislações que passaram a garantir a proteção dos direitos sociais e, com isso, exigir condutas positivas do ente estatal para a implementação destes direitos, representa a evolução na proteção do cidadão, que passa a ter no Estado um ente com obrigação de garantir condições mínimas ao cidadão.

Para a efetivação destas condições sociais mínimas o Estado deve instrumentalizar condutas que efetivem direitos sociais fundamentais. Assim, as políticas públicas são instrumentos que possuem a finalidade de garantir a igualdade de oportunidade aos indivíduos. (APPIO, 2006)

Observe-se que, seguindo os caminhos percorridos pelos contratualistas, é no Estado absolutista que nasceria a ideia de um contrato celebrado pelos cidadãos que aceitam ceder

seus direitos naturais a um poder comum, de forma a respeitar a autoridade do poder comum sem divergências, desse modo:

Dado que a condição do homem – conforme foi declarado no capítulo anterior – é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso cada um governado por sua própria razão, não havendo nada de que possa lançar mão, que não possa lhe servir de ajuda para salvar a sua vida conta seus inimigos, segue-se que em tal condição todo homem tem direito a todas as coisas, incluindo os corpos dos outros. Ora, enquanto perdurar esse direito de cada homem a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem – por mais forte e sábio que seja – a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver. É um preceito ou regra geral da razão, que todo homem deve se esforçar pela paz, na medida em que tenha esperança de consegui-la. Se não conseguir, pode procurar e usar toda a ajuda e vantagens da guerra. A primeira parte desta regra encerra a lei primeira e fundamental da natureza, que é procurar a paz e segui-la. A segunda resume o direito natural, isto é, por todos os meios possíveis, cuidar da própria defesa.

Desta lei fundamental da natureza, que ordena a todos os homens que procurem a paz, deriva esta segunda lei: que um homem concorde, conjuntamente com outros, e na medida em que tal considere necessário para a paz e para a defesa de si mesmo, em renunciar o seu direito a todas as coisas, contentando-se, em relação aos outros homens, com a mesma liberdade que aos outros homens permite em relação a si mesmo. Pois enquanto cada homem detiver seu direito de fazer tudo quanto queira, a condição de guerra será constante para todos. Porém se os outros homens não renunciarem a seu direito, assim como ele próprio, nesse caso não há razão para que alguém se prive do seu, pois isso equivaleria a oferecer-se como presa – coisa a que ninguém é obrigado –, e não a se dispor para a paz (HOBBS, 2006, p.101/102).

Para outro contratualista, Locke, existia uma busca da afirmação dos direitos naturais, assim haveria no surgimento do Estado um pacto de consentimento, o qual tinha como objetivo assegurar a liberdade individual.

Os ensinamentos de Locke servem como base ao Estado liberalista, responsável por assegurar tão somente a liberdade individual.

Nesta doutrina, há a possibilidade de resistência ao poder tirano na medida em que este não consiga garantir os direitos naturais. Motivo pelo qual, o pacto de consentimento não seria uma cessão de direitos ao Estado, ao contrário, seria uma retenção destes direitos nas mãos de seus verdadeiros titulares.

Assim, para Locke:

(...) os homens são por sua natureza livres, iguais e independentes, e por isso nenhum pode ser expulso de sua propriedade e submetido ao poder político de outrem sem dar seu consentimento. O único modo legítimo pelo qual

alguém abre mão de sua liberdade natural e assume os laços da sociedade civil consiste no acordo com outras pessoas para se juntar e unir-se em comunidade, para viverem com segurança, conforto e paz umas com as outras, com a garantia de gozar de suas posses, e de maior proteção contra quem não faça parte dela. Qualquer número de homens pode fazê-lo, porque não prejudica a liberdade dos demais, que ficam como estavam, livres no estado de natureza. Quando certo número de homens acordou assim em constituir uma comunidade com governo, ficam, de fato, fazendo parte dela e formando um corpo político, no qual a maioria tem a prerrogativa de agir e resolver por todos (LOCKE, 2005, p. 76).

Com a vontade individual assegurada pelo Estado Liberalista surgem as mazelas sociais, aqueles que não tinham acesso aos meios de produção se empobreceram, a desigualdade social acentuou e os índices de criminalidade também.

Rousseau, por sua vez, rejeita a ideia de estado de caos, a qual Hobbes se referia, para este filósofo o homem nasce com sua felicidade e liberdade e seria bom por sua natureza. Assim sendo, seria o Estado que o tornaria mau, em virtude da divisão do trabalho e da propriedade privada, que na realidade desestabilizariam a sociedade organizada.

A ideia de Rousseau é a mais próxima de democracia em virtude de que a vontade de semelhantes é que ensinaria o exercício do poder, sendo que este decorreria de uma vontade geral. Desse modo:

Cada um, enfim, dando-se a todos, a ninguém se dá, e como em todo o sócio adquire o mesmo direito, que sobre mim lhe cedi, ganho o equivalente de tudo quanto perco e mais forças para conservar o que tenho. Se afastamos pois do pacto social o que não é a sua essência, achá-lo-emos reduzido aos termos seguintes: Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e recebemos enquanto corpo como membro indivisível do todo. Imediatamente, em lugar da pessoa particular de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo, composto de tantos membros quantos são os votos da assembleia, o qual desse mesmo ato recebe a sua unidade, o Eu comum, sua vida e vontade. A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava noutro tempo o nome de cidade, e hoje se chama república, ou corpo político, o qual é por seus membros chamado Estado quando é passivo, soberano se ativo, poder se o comparam a seus iguais. A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de Povo, e chamam-se em particular de Cidadãos, como participantes da autoridade soberana, e Vassallos, como submetidos às leis do Estado (ROUSSEAU, 2000, p. 32).

O pacto social defendido por Rousseau aproxima suas ideias da democracia com participação popular e demonstra que o Estado seria, pois, a união das vontades individuais da população.

Após a breve análise das formas mais antigas de Estado, necessária a análise do Estado Social, mais preocupado com a distribuição de bens, e com a igualdade de seus cidadãos. Demonstrando que graças à evolução dos diferentes tipos de Estado que se pode chegar, hoje, à regulação de direitos sociais e garantias mínimas ao cidadão.

O Estado do bem estar social tem seu desenvolvimento após as duas grandes guerras mundiais, em razão da situação de calamidade vivida pela Europa em meados do século XX.

Ao Estado de bem estar social competia a distribuição de serviços públicos essenciais e a busca por ferramentas que permitissem a igualdade entre os cidadãos.

Segundo Gonçalves (2013, p. 184): “As políticas públicas caracterizam-se como evidente forma de intervenção social, típica do ‘Estado do bem-estar’, cujo apogeu verificou-se, na Europa e nos Estados Unidos da América, no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial (décadas de 1950, 1960 e 1970)”.

Saliente-se que a Constituição Federal de 1988 embora tenha em seu bojo extenso rol de direitos e garantias fundamentais não é fruto do Estado do bem-estar, pois equilibra ideários do sistema capitalista para a iniciativa privada e ideias sociais, sendo que a doutrina de Direito Constitucional a caracteriza como compromissória, entretanto, fica demonstrada a finalidade de diminuir as desigualdades sociais, uma vez que se trata de objetivo assumido pela República Federativa do Brasil.

O conceito de políticas públicas é objeto de estudo contemporâneo. Sobressai inicialmente o significado de forma de efetivação dos direitos sociais.

Por derivarem do Estado Social e terem como pressuposto uma conduta ativa do Estado, ou seja, uma obrigação de fazer, dependem de programas, procedimentos que estabeleçam as escolhas e as formas de implementação destas.

Ocorre que o Estado do bem estar cedeu espaço aos ideários do neoliberalismo que pregavam um Estado mais absentésta que deixava a cargo da iniciativa privada a regulamentação do mercado e a distribuição de bens e serviço.

Segundo Rossinholi e de Lazari (2011, p. 302/303):

O pensamento neoliberal caracteriza-se pela defesa do livre mercado, pela crítica ao Estado que alterou a ordem natural do mercado, de modo que a ideia presente é que o Estado onera a produção e, ao interferir em demasiado neste mercado, leva a distorções e ao desequilíbrio econômico.

Com o crescimento destas ideias, os investimentos sociais diminuíram e os Estados Nacionais vivenciaram um processo de reforma e fragilização das políticas de Estado de Bem-Estar Social; ocorreu uma exacerbada crítica ao Keynesianismo, ao Estado intervencionista e o desmonte das políticas sociais como uma forma de recuperar o equilíbrio e voltar a crescer.

Desse modo, a adoção de privatizações, concessões acabou por aumentar as desigualdades sociais.

Este é o raciocínio de Liberati (2013, p. 104-105):

As políticas públicas deveriam garantir a universalização dos direitos a todos os cidadãos, mas, na lógica do sistema neoliberal, elas se transformaram em políticas compensatórias.

[...]

É também característica do pensamento neoliberal a mínima participação estatal nos rumos da economia de um país; a pouca intervenção do governo no mercado de trabalho; a política de privatizações de empresas estatais; a livre circulação de capitais internacionais e a ênfase na globalização; a abertura da economia para a entrada de multinacionais; a adoção de medidas contra o protecionismo econômico; a desburocratização do Estado: leis e regras econômicas mais simplificadas, para facilitar o funcionamento das atividades econômicas; a diminuição do tamanho do Estado, tornando-o mais eficiente; a posição contrária aos impostos e tributos excessivos; o aumento da produção, como objetivo básico, para atingir o desenvolvimento econômico; é contra o controle de preços e serviços por parte o Estado, ou seja, a lei da oferta e da demanda é suficiente para regular os preços; a base da economia deve ser formada por empresas privadas; a defesa dos princípios econômicos do capitalismo.

As críticas ao pensamento neoliberal da economia advertem que o ideário só beneficia as grandes potências econômicas e as empresas multinacionais. Os países pobres ou em processo de desenvolvimento (Brasil, por exemplo) sofrem com os resultados de uma política neoliberal. O resultado desse sistema nesses países, é refletido no aumento do desemprego, de baixos salários, do aumento das diferenças sociais e da dependência do capital internacional.

O absentismo estatal, como marca registrada do Estado neoliberal foi responsável pelo aumento das desigualdades sociais, mais desemprego, mais miséria, resultante da quebra do ideário da igualdade de oportunidades entre pessoas com condições demasiadamente diferentes.

Com o aumento das desigualdades verificado quando o Estado se mantém distante da intervenção com políticas tendentes a reduzi-las, a mudança no posicionamento deve ser adotada, competindo ao Estado uma conduta mais social, protecionista das camadas desamparadas da sociedade, com o objetivo de tentar reduzir as diferenças sociais, neste momento pode-se dizer que surge o Estado Democrático de Direito.

O Estado Democrático de Direito surgiu como elemento substitutivo do Estado Social, no Estado Democrático o compromisso é com a verdade, de forma que as Constituições deixem de ser meras cartas de intenções e passem a ter efetividade.

É característica do Estado Democrático a Constituição com força normativa, segundo os ensinamentos de Hesse (2009), e aplicabilidade dos direitos e não mais com as simples intenções do constituinte.

No Estado Democrático há “o reconhecimento de que os direitos custam e nem sempre terá o Estado como pagá-los” (ROSSINHOLI E DE LAZARI, 2011, p. 305).

Observe-se que não se pode dizer que existiu uma distinção técnica e prática capaz de diferenciar os tipos de Estado, mas as classificações são baseadas nas condutas predominantes.

Nesse sentido, Bucci (2006, p. 247):

As diferentes técnicas de intervenção são utilizadas ao mesmo tempo. E, mais do que isso, são utilizadas diferentemente segundo a atividade social em questão, fazendo conviver modos de ação do Estado liberal, do Estado intervencionista e do Estado propulsivo num espaço de tempo.

Sem analisar a ideia de predominância Rossinoli e de Lazari (2011) entendem que a Constituição Federal de 1988 passa por uma crise de identidade.

Não assiste razão a este argumento posto que a própria Constituição faz esta escolha por um Estado Democrático, as suas tendências sociais estão em todo o seu texto e representam objetivos da República Federativa do Brasil, mas não significam a adoção do Estado do Bem-Estar Social, posto que as normas têm a finalidade redistributiva, quando enunciam direitos de todos, e não igualitária como tendência do Estado do Bem-Estar Social.

Por outro lado, necessária a citação da definição da classificação do Estado brasileiro, como um ‘Estado Híbrido’ entre o Social e o Democrático, nas palavras de Rossinoli e de Lazari (2011, p. 311):

[...] convém defender que adota o Brasil um modelo intermediário, que quer ser Social, mas em razão da insuficiência orçamentária estatal e do fenômeno constitucional contemporâneo que impede o constituinte de mentir, assim não pode proceder plenamente. Mas, por outro lado, também não é o Estado pátrio Democrático de Direito porque há ainda muito que ser desenvolvido no campo das políticas públicas antes de se adotar *incontinenti* o parâmetro do custo dos direitos como norteador financeiro.

Portanto, é possível concluir que o Estado brasileiro ainda que seja denominado como Democrático, possui sim tendências sociais, haja vista o extenso rol de direitos e garantias fundamentais com espaço destinado especificamente para os direitos sociais.

2.3 Ciclo de Políticas Públicas:

As políticas públicas dependem de um programa que vai desde o planejamento para a escolha da política pública adequada, passando pela previsão orçamentária e chegando à aplicabilidade da política escolhida.

Segundo Bucci (2006 - A) o programa seria uma fase de individualização da política pública, no qual há especificação dos objetivos a seguir, este processo de escolha de políticas públicas depende de uma ação com atos coordenados, que formalizam um processo, de escolha, implementação e avaliação da política pública.

Nesse sentido é a lição de Massa Arzabe (2006, p. 70): [...] é preciso ter claro que a política pública dá-se por ciclos, não sendo possível discernir de forma definitiva suas fases, por se verificar um processo de retroalimentação, onde a avaliação não é feita ao final, mas no curso da execução.

Assim, pode-se compreender que o processo da política pública denominado ciclo de políticas públicas identifica as seguintes fases: I identificação do problema; II organização de agenda com soluções possíveis; III estabelecimento de objetivos; IV indicação de modos de execução (MASSA-ARZABE, 2006).

A forma como a política pública será executada tem estreita relação com a adoção do modelo de Estado, assim, “nos Estados democráticos, as decisões surgem da avaliação de, pelo menos, dois Poderes, o Legislativo e o Executivo”. (DAL BOSCO, 2008, p.248)

No Estado brasileiro compete ao Executivo dar efetividade às políticas públicas, seria uma atividade administrativa. Desse modo, ainda que com o auxílio de entidades da sociedade civil e até mesmo Conselhos de Gestão, a efetivação da política pública fica a cargo do Executivo, que, norteador pelas prioridades escolhidas pelo Legislativo, no caso, por exemplo, da criança e do adolescente, do idoso, deverá proceder à efetivação dos direitos via política pública.

Com a adoção da participação popular na elaboração das políticas públicas nas áreas de saúde, educação, direitos da criança e do adolescente, permite-se que a sociedade também tenha responsabilidade na definição das políticas públicas prioritárias.

Os Conselhos de políticas públicas são criados por lei, sendo que compete a este instrumento normativo estabelecer as suas competências.

Para Wolkmer o sistema de Conselhos seria a forma mais democrática de participação popular na gestão pública (2001).

Dessa forma o ideal constitucional de que o poder emana do povo, e será exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição acaba sendo ineficaz, tendo em vista que o exercício direto nem sempre está ao alcance do popular.

A participação popular está assegurada na Constituição Federal que disciplina a gestão popular na administração em diversos conselhos, ao todo, atualmente, existem 40 Conselhos Nacionais, dentre eles: Conselho Curador do FGTS, Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional de Previdência Social.

Tendo em vista a pertinência temática com a pesquisa, saliente-se a composição do Conselho Nacional de Educação, possui Câmaras de Educação Básica, de Educação Superior, cada uma constituída por 12 membros cada (poder público e sociedade civil) e do presidente do Conselho, totalizando 25 membros.

Os direitos sociais por terem a característica de norma programática, dependem de atuação do Legislativo e do Executivo que devem estabelecer quais são os direitos cuja efetivação se dará pelas políticas públicas e quais serão os instrumentos de efetivação.

Compete ao Legislativo via atuação precípua legiferante o estabelecimento de orçamentos que contemplarão os direitos sociais.

Após o estabelecimento pelo Legislativo dos parâmetros possíveis, entenda-se aqui, a aprovação das leis orçamentárias, compete ao Executivo a organização da atividade administrativa com o fim de dar eficácia aos direitos sociais e manejar os recursos públicos disponíveis para a consecução das políticas públicas.

Dessa forma a escolha dos modos de efetivação dos direitos sociais depende de uma atuação conjunta das funções legislativa e administrativa, de modo que estabelecidos os parâmetros pelo legislativo, compete ao Executivo a escolha na adoção das medidas que serão aplicadas para a efetivação dos direitos sociais via políticas públicas.

É na seara administrativa que ocorrem as escolhas trágicas, posto que a legislação orçamentária define limites para a aplicação dos recursos públicos enquanto que as necessidades públicas são, por sua vez, ilimitadas.

Para Barcellos (2008, p.265) a denominação escolhas trágicas significaria que o Estado quando opta por investir em “determinada área, significa, ao mesmo tempo, deixar de atender outras necessidades, ainda que a opção de abandonar um campo específico não tenha sido consciente”.

No momento de escolha das necessidades públicas que serão amparadas é que deve ser levado em conta os públicos que demandam políticas públicas prioritárias, assim, as crianças,

os adolescentes e os idosos, por força de dispositivos constitucionais devem ter prioridade na distribuição de políticas públicas.

Neste mesmo sentido é que alguns direitos sociais são elencados pelo texto Constitucional como prioritários, são direitos sociais sem os quais os demais direitos se tornam inefetivos, assim é o caso da saúde e da educação, que demandam investimentos mínimos do administrador público.

Assim, enquanto ato administrativo, a decisão que determina a política pública a ser adotada, já foi considerada ato administrativo discricionário, uma vez que dependia do administrador a escolha de qual direito seria amparado e por quais meios. Contudo, com a evolução da doutrina constitucional e a compreensão da força vinculante das normas constitucionais, não se pode continuar defendendo que o ato administrativo que determina a execução de determinada política pública seja considerado discricionário.

A discricionariedade administrativa estaria amparada no fato de o motivo e o objeto serem de plena decisão da administração, contudo, com as reformas constitucionais que passaram a exigir investimentos mínimos nas áreas de saúde e educação, consideradas prioritárias pelo legislador constitucional, não se pode continuar defendendo que o ato administrativo seja discricionário, mas em via oposta, o ideal seja considerá-lo como ato vinculado.

A doutrina administrativista, nas palavras de Di Pietro (2007, p. 67) conceitua a discricionariedade administrativa como “a faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher dentre uma ou mais soluções, todas válidas perante o Direito”.

Enquanto que, para Bandeira de Mello (2007, p. 936):

Discricionariedade é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes em razoabilidade um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a decisão mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.

Segundo Nunes Júnior (2009) a discricionariedade administrativa estaria na escolha dos meios utilizados para a efetivação dos direitos públicos subjetivos, não haveria espaço para o administrador decidir ou não realizar a política pública, mas sim, quais seriam os instrumentos para a efetivação desta política.

Tendo em vista que o objeto de escolha não seria discricionário, posto que a efetivação dos direitos sociais não é uma escolha mas o cumprimento de um mandamento constitucional, e da mesma forma o motivo também não seria discricionário, mas a obediência do Texto Constitucional que determina a eficácia dos direitos fundamentais.

Nesse sentido ensina Jorge Neto (2008, p. 64): “Como proclama o art. 3º, da Constituição da República de 1988, o Estado brasileiro deve estar voltado para os seguintes objetivos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais”.

O ato administrativo que decide efetivar os direitos sociais via política pública não seria discricionário, mas vinculado aos mandamentos constitucionais, e, ainda mais vinculado quando a legislação estabelece percentuais mínimos de investimento em políticas públicas específica, como é o caso da saúde e da educação^{2 3}.

Esta vinculação é característica recente, vez que deriva do Poder Constituinte Reformador (Emenda Constitucional 29 de 2000), e mais recente ainda é a regulamentação da norma, que somente em 2012, em razão da Lei complementar 141 de 2012⁴, passou a prever quais seriam os percentuais mínimos de investimento.

Razão pela qual é mais acertado considerar o ato administrativo que escolha a forma pela qual o direito social será efetivado, como ato vinculado.

Nesse sentido é o ensinamento de Massa-Arzabe (2006, p. 71):

[...] órgão e instâncias diretamente envolvidos na execução da política, assim como entidades do setor privado, nas hipóteses de convênios ou parcerias, não agem em livre discricionariedade, mas guiados e vinculados numa perspectiva ampla, pela Constituição e pelos tratados internacionais de direitos humanos, e numa perspectiva estrita, pelos princípios, diretrizes e objetivos imediatos e mediatos traçados na política pública.

² A Lei Nº 12.858, DE 9 DE SETEMBRO DE 2013: Trata da destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal.

³ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁴ Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

Dessa forma, não haveria discricionariedade na escolha fazer ou não fazer e, atualmente, nem mesmo na escolha do mínimo a investir, pode-se dizer que os atos administrativos que fazem parte do processo de política pública possuem mais característica vinculada que discricionária.

A discricionariedade administrativa nos atos administrativos foi, por muitas vezes, utilizada com argumentação para impedir a análise do Judiciário nas escolhas administrativas.

Utilizou-se, por muito tempo, a falácia de que o Judiciário não poderia intervir na escolha do administrador, por estar interferindo no ato discricionário e desrespeitando a independência e harmonia da tripartição dos poderes.

Ocorre que, ao Judiciário não é dada a possibilidade de omissão, dessa forma quando instado a se pronunciar é de sua competência aplicar o direito ao caso concreto, sob este raciocínio diversas demandas foram submetidas a esta apreciação, na tentativa de efetivação dos direitos sociais que estavam desamparados.

É o que, por muitas vezes já ocorreu, a função judicial foi chamada para resolver a ineficácia de algum direito social, nesse sentido, é o ensinamento de Jorge Neto (2008, p. 147):

Caso o serviço não funcione de modo adequado, o Poder Judiciário, uma vez provocado por quem tenha legitimidade para a ação, poderá estabelecer objetivos mínimos a serem alcançados, em prazo razoável de tempo, para que a ofensa dos direitos fundamentais se faça cessar. É nesse contexto que entram em cena as decisões judiciais que determinam o acréscimo de leitos em hospitais ou UTI's, o acréscimo de vagas em creches escolas ou universidades, a modificação do regime de visitas em presídios, a construção de novos hospitais, escolas, presídios, etc.

Compete ao Judiciário intervir nas decisões políticas que dizem respeito aos direitos sociais quando estes não estiverem sendo amparados adequadamente, assim, não é de competência do Judiciário escolher a política pública, uma vez que a esta função cabe a decisão no caso individual, razão pela qual o Judiciário não implementa políticas públicas.

2.4 A utopia da eficácia imediata dos direitos sociais

A inércia do Legislativo e do Executivo em dar guarida aos direitos sociais passou a ser questionada via provimentos jurisdicionais, sendo certo que os julgadores na ânsia de resolverem conflitos ainda não colocados em lide, acabaram por conceder a maioria dos pedidos que lhes eram submetidos.

O pronunciamento judicial foi requerido para determinar entregas de medicamentos, tratamentos de saúde, vagas em creches, e muito se criticou a postura mais ativa do Judiciário que determinava a implementação dos direitos sociais para aqueles que responsabilizavam esta função para a implementação de seus direitos.

Muitas das vezes os pedidos individuais que chegavam ao Judiciário diziam respeito à saúde, sendo o juiz um leigo, no quesito médico, a procedência do pedido era, na maioria das vezes, o caminho mais acertado.

Contudo, a omissão do Executivo e do Legislativo resolvida pelo Judiciário não consistia em elaboração ou correção da política pública inexistente ou omissa, mas tão somente aplicação do direito ao caso concreto, esse ativismo de juízes que concediam a tutela pleiteada foi muito criticado pela doutrina sob a alegada invasão de competência dos demais poderes, e sob o argumento de que desequilibraria a separação das funções do Estado.

Ainda que não se atenha a esta análise, uma vez que as funções estatais são independentes e harmônicas entre si e, é exatamente quando há omissão de uma função que a outra deve se sobressair, mas, em uma análise mais acurada sobre o tema, verifica-se que a omissão do Legislativo e do Executivo na elaboração de políticas que determinem a forma de efetivação dos direitos sociais, acaba por criar mais um impasse e mais uma segregação, haja vista que aqueles que não têm acesso efetivo ao Judiciário ficam sem ter a política elaborada a seu favor e sem ter a tutela jurisdicional, sendo, portanto, excluídos duas vezes do mesmo sistema, o qual se comprometeu a criar uma sociedade mais justa.

Nesse sentido, a inércia das funções legislativa e executiva não era suprida pela função jurisdicional, ao contrário, a função jurisdicional se encarregava, apenas, do caso que lhe era submetido, salvo, raras ocasiões em que o processo coletivo era manejado por algum legitimado, caso contrário, ao Judiciário competia analisar caso a caso a concessão de tutelas jurisdicionais.

Observe-se que o reconhecimento pelo Estado dos direitos sociais fundamentais foi o primeiro passo para que estes tenham efetividade, compete agora ao mesmo Estado cumprir com os mandamentos constitucionais que foram estabelecidos.

Os direitos sociais devem ser efetivados de maneira progressiva, e sua implementação depende da elaboração de políticas destinadas para a consecução de sua efetividade, estas políticas são chamadas de políticas públicas e não podem mais continuar sob a característica de normas meramente programáticas.

Segundo Bucci (2002) as políticas públicas nada mais seriam do que um processo de escolha de prioridades.

A escolha deste processo e dos direitos que serão preservados deve ser fundada na legalidade e, nos objetivos da República, no caso brasileiro, redução das desigualdades sociais, torna-se um vetor que auxilia na escolha e implementação das políticas públicas.

Dessa forma, repita-se, não se pode mais ter em mente que as decisões sejam plenamente discricionárias, mas seriam vinculadas à Constituição Federal e legislações que determinam investimento mínimo em setores específicos, tais como saúde e educação.

Assim, nas palavras de Liberati (2013, p. 92):

[...] para se fixarem políticas públicas – e principalmente verificar sua prioridade –, deve-se perscrutar, primeiro, a definição do modelo econômico (e de crescimento, que pode estar baseado na desigualdade, em ações igualitárias ou em algum grau de solidariedade) pretendido pelo Estado e pela população, gravado no catálogo constitucional.

Ocorre que enquanto as necessidades da população são ilimitadas, as possibilidades orçamentárias são limitadas, eis que surge um impasse, direitos fundamentais igualmente essenciais que precisam de implementação e limitações orçamentárias que exigem escolhas administrativas.

A reserva do possível enquanto argumento que justifica a impossibilidade da concretização de toda e qualquer política pública é fruto de estudos de universidades norte-americanas enquanto argumento que procurava demonstrar o custo dos direitos. (BREUS, 2007)

Observe-se que enquanto limitação estatal, a reserva do possível tem origem na Alemanha, no que diz respeito ao acesso a vagas nas universidades públicas, sendo certo que estas estariam limitadas ao razoável.

O argumento da reserva do possível é muito utilizado no Brasil em sede de defesa do Estado, quando acionado judicialmente para dar efetividade a direitos sociais.

A reserva do possível, por sua vez, encontra limite no mínimo existencial, o que significa dizer, que ainda que as dotações orçamentárias sejam limitadas existe um mínimo que deve ser garantido e protegido pelas políticas públicas.

Nesse sentido preceitua Jorge Neto (2008) a tensão entre a reserva do possível e o mínimo existencial deve ser ponderada de acordo com a proporcionalidade.

Saliente-se que a reserva do possível não foi engendrada com a finalidade de eliminar a responsabilidade estatal na prestação de suas obrigações, mas como limite orçamentário efetivo que existe em toda escolha administrativa e não apenas no setor da efetivação dos direitos sociais.

Dessa forma, não se pode ter a reserva do possível como mero fundamento para a omissão estatal na efetivação de políticas públicas adequadas.

Assim, ensina Nunes Júnior (2009, p. 176):

Com efeito, em nenhum momento pensa-se na reserva do possível como instrumento de limitação do direito de acesso à assistência à saúde ou à educação básica, mas sim como instrumento conformador de demandas sociais, que, embora inerentes ao bem-estar social e necessárias à realização da personalidade, não se situam nesse limiar mínimo. Em outras palavras, contrapondo-se os limites materiais do orçamento ao aumento progressivo das exigências dos cidadãos em relação aos direitos de participação nos benefícios da vida associada (direitos fundamentais sociais), a teoria da reserva do possível, em sua concepção original, pode ser sintetizada na observância de dois pontos essenciais de seu regime jurídico:- observância, intransigente e incondicionada, do mínimo vital; - realização de outros direitos sociais condicionada às possibilidades do orçamento, desde que comprovado o esforço proporcional do Estado em dar resposta à respectiva demanda social.

Deve-se questionar se a reserva do possível será utilizada como argumento plausível ou, simplesmente, como forma de retirar da administração a responsabilidade pela persecução da política pública.

Neste sentido são os ensinamentos de Gonçalves (2013, p. 224), “dentro dessa perspectiva, devemos investigar se os recursos públicos são mesmo escassos ou se, pelo contrário, estão alocados de maneira diferente daquela esperada por uma sociedade comprometida com a concretização dos direitos fundamentais”.

Assim, antes de analisar se os recursos para a distribuição e efetivação dos direitos sociais são escassos deve-se verificar se existem outros recursos empenhados em outras finalidades, a publicitária, por exemplo, e em caso positivo deve haver uma realocação destes recursos, a fim de que se cumpra o mister da efetivação dos direitos fundamentais.

Seguindo o raciocínio de Gonçalves (2013, p. 226):

A definição da prioridade a ser dada aos recursos públicos deve ter como parâmetro os dispositivos constitucionais pertinentes aos direitos fundamentais, sendo estes os vetores para a alocação de verbas arrecadadas. Em outras palavras: considerando o que estabelece a doutrina da reserva do possível, a definição do que é “possível” não deve ser algo a ser resolvido com base única e exclusiva na esfera de discricionariedade do administrador público; além disso este deverá vincular suas opções ao que o texto constitucional estabelece, sobretudo no que tange à implementação dos direitos sociais.

Observe-se que o ato administrativo que faz parte do processo de escolha das políticas públicas não goza de discricionariedade plena, assim seria um ato com discricionariedade mitigada e, em determinados aspectos ato vinculado aos mínimos constitucionais e infraconstitucionais.

Dessa forma, considerando que as políticas públicas são responsáveis por dar efetividade aos direitos fundamentais, deve-se atender ao mínimo de implementação destas, quando existir percentual fixado em lei, a vinculação do ato é explícita. Contudo, quando se trata de outros direitos sociais, cuja legislação ainda não previu mínimos investimentos, o ato seria vinculado com maior margem para apreciação, visto que não se pode considerá-lo plenamente discricionário, uma vez que o objeto e o motivo sempre estarão vinculados à melhor medida que efetive o direito fundamental que se pretende preservar.

A evolução do Constitucionalismo com a aplicação da força normativa da Constituição espalha seus efeitos na vinculação do administrador público ao bem comum, dessa forma cada vez mais a legislação engendra mecanismos para limitar a administração pública, seja em relação aos seus gastos, como é o caso da Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), seja em relação a percentuais mínimos de investimento como é o caso da Lei Complementar 141, que definiu investimentos na área de saúde.

A contenção do arbítrio e a limitação do poder, que são objetivos fundamentais da separação dos poderes, têm, portanto, uma perspectiva diversa e mais rica no Estado pós-moderno. A igualdade é a marca desta mudança. Limitar o poder entre nós implica assegurar que o poder estatal esteja sempre a serviço da igualdade e da promoção do bem comum dos cidadãos por meio de ações positivas. (JORGE NETO, 2008, p. 64)

Deixa-se no passado os atos administrativos plenamente discricionários, nos quais a fundamentação era baseada simplesmente na conveniência e oportunidade, razões definidas por escolha do administrador e se vincula as despesas e investimentos do administrador ao bem comum, talvez seja este o caminho a ser percorrido para as futuras legislações, cada vez mais o administrador será limitado em sua discricionariedade e fiscalizado por seus eleitores.

2.5 Construção do interesse público via política pública

A adequação da política pública depende muito da participação de seus destinatários no processo de escolha de meios para consecução dos fins almejados, devendo consistir numa “abertura à participação de todos os interessados” (BUCCI, 2006, p. 269).

Assim, as políticas públicas são tão legítimas quanto fruto de opções do próprio cidadão. A Constituição Federal de 1988 fixou a descentralização administrativa como regra na área da assistência social, e definiu a participação popular paritária.

Segundo Liberati (2013) essa foi a maior conquista sociopolítica na formulação do texto constitucional de 1988.

As políticas públicas como programas administrativos que possuem a finalidade de efetivar direitos sociais são de responsabilidade do Estado, em razão da adoção de um Estado Democrático de Direito, contudo, não significa dizer que as participações na elaboração das políticas públicas seja exclusividade de entes estatais.

Cada vez mais o legislador insere a possibilidade da iniciativa privada contribuir na elaboração das políticas públicas e, até mesmo, na prestação de serviços públicos, é o caso dos Conselhos Gestores que, contribuem na elaboração de políticas públicas adequadas e das entidades do Terceiro Setor⁵, que, por sua vez, contribuem com a prestação de serviços públicos em razão de parcerias celebradas com a Administração.

Em razão da inviabilidade da prestação estatal de muitos serviços de natureza pública e da reforma do Estado, com a desestatização de muitos serviços, surgiu um novo setor, atualmente, considerado como responsável na atuação em colaboração com os entes estatais.

O terceiro setor atua no espaço que seria destinado ao Estado, mas que em razão da inefetividade de alguns serviços públicos, acaba existindo uma lacuna aos particulares que atuam em colaboração em busca da satisfação do interesse coletivo.

Exatamente em razão da necessidade destas ferramentas de colaboração é que surgem entidades denominadas Organizações Sociais e Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público, cuja função representa a atuação do particular na consecução de fins públicos, observe-se que esta atuação em colaboração deve ser desprovida de finalidade lucrativa.

A antiga noção de que o Estado seria o responsável exclusivo pela prestação de serviços públicos foi arruinada pela doutrina Liberal, que mantinha a ideia de manter sob

⁵ O 1º setor refere-se ao Estado, que tem a responsabilidade de prestar atividades de interesse público, com o fim de gerar benefícios à coletividade e manutenção da ordem pública. São atividades típicas do Estado, e por isso regem-se pelas normas de Direito Público.

Por outro lado, o 2º setor é representado pelo mercado, integrado por organizações privadas cuja atividade tem finalidade lucrativa, tais pessoas jurídicas estão sob o regime de Direito Privado.

O 3º setor é representado por organizações privadas sem finalidade lucrativa, entidades que se organizam na forma de associações sem fins econômicos e fundações de direito privado, estas pessoas jurídicas acabam realizando atividade de interesse público, mas sem fim lucrativo, com finalidade de realizar o bem ao próximo, a atuação se dá de forma altruísta.

responsabilidade do Estado, somente os serviços essenciais, enquanto os demais, em razão da necessidade de especialização e eficiência poderiam ser delegados à iniciativa privada.

De acordo com os ensinamentos de Oliveira (2008, p. 1087):

É possível afirmar que o recente interesse pelo Terceiro Setor é uma das decorrências das políticas reformistas de Estado, ocorridas nas últimas décadas do século XX, as quais provocaram, em muitos casos, o desmantelamento das estruturas públicas voltadas à prestação de serviços sociais à comunidade.

Foi nesse período que surgiu a expressão espaço público não-estatal, cuja evolução foi propagada - e de certo modo incentivada - pelo Governo do ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002).

O terceiro setor representa uma ideia recente, que parte do pressuposto da solidariedade e de que, embora o Estado tenha funções precípuas, nem sempre consegue atender à sua finalidade, a reserva do possível tem limitado sobremaneira a atuação do Estado.

No Estado clássico, de orientação liberal, a solidariedade não é posta como um princípio básico de atuação estatal. Embora não chegue a ser desestimulada, a liberdade é tomada como valor mais importante parecendo que a solidariedade é vista como preocupação da sociedade civil e não do Estado. No moderno Estado social, não se tem a mera pretensão de se garantir a liberdade, mas também de estimular a atuação de toda a sociedade em prol da igualdade. Daí a intenção de que a solidariedade deixe de ser apenas algo “desejável” para se tornar atuação obrigatória de toda a sociedade. O estado social não quer ser neutro e propõe-se a corrigir as desigualdades, posicionando-se como protetor do mais fraco. A solidariedade surge como justificadora dessa intenção. (ROSSO, 2008, p.29)

Dessa forma, a ineficiência do Estado em prestar o serviço público que lhe compete, pode ser suprida via parcerias com entidades privadas, que podem atuar na efetivação das políticas públicas, compreendendo-se estas como meios de planejamento para a execução dos serviços públicos (SANTIN, 2004, p. 34).

Pode-se verificar uma estreita ligação entre o primeiro e o terceiro setor, em razão do desenvolvimento de atividades de interesse público: saúde, educação, entre outras.

Segundo o entendimento de Oliveira (2008, p. 1098):

É possível sustentar que o Terceiro Setor é o resultado da combinação do exercício da cidadania com a efetiva participação direta dos cidadãos - individual ou de modo associativo - nos assuntos de interesse da sociedade, sempre com fundamento na busca pela solidariedade entre os indivíduos.

Observe-se, que as entidades do terceiro setor acabam por ocupar um vácuo na prestação de serviços eminentemente sociais, que não são amparados pelo Estado nem pela iniciativa privada, este é o raciocínio de Morales (1999, p. 53):

[...] cada vez mais, instituições que não são nem do Estado nem do setor privado prestam serviços sociais de caráter público. Em geral, são organizações sem fins lucrativos que promovem atividades relacionadas com os direitos sociais dos cidadãos e que expressam a vitalidade da sociedade civil ao ocupar os espaços vazios deixados pelo mercado e o Estado.

O aumento de entidades do terceiro setor possibilita que o Estado direcione as verbas orçamentárias para a realização de políticas públicas, uma vez que muitas atividades acabam sendo realizadas pelo terceiro setor.

A Emenda Constitucional 19/98 inseriu na Constituição o princípio da eficiência aplicável à Administração Pública, para isto o Estado deve saber qual o instrumento é mais eficiente para a prestação do serviço.

Para alcançar melhores resultados o Estado pode decidir atuar sozinho ou via parcerias com entidades sociais que foram criadas para realizar determinado tipo de atividade, é o caso das entidades da sociedade civil.

Esta possibilidade de estabelecimento de parcerias para a consecução dos fins do Estado visa, sobretudo, dar guarida, também, a um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Assim, é possível afirmar que quando a Constituição estabelece como um dos objetivos fundamentais da República brasileira “construir uma sociedade justa, livre e solidária”, ela não está apenas enunciando uma diretriz política desvestida de qualquer eficácia normativa. Pelo contrário, ela expressa um princípio jurídico, que, apesar de sua abertura e indeterminação semântica, é dotado de algum grau de eficácia imediata e que pode atuar, no mínimo, como vetor interpretativo da ordem jurídica como um todo. (SARMENTO, 2006, p. 295)

Dessa forma, a atuação da sociedade civil organizada não visa somente amparar e auxiliar o Estado na prestação de serviços com finalidade pública, mas, baseia-se na ideia de solidariedade, cujo desenvolvimento é característica da cidadania.

A evolução do Estado brasileiro demonstra o surgimento de outros tipos de relações com a sociedade civil, não havendo mais uma nítida separação entre estado e sociedade civil, mas uma participação, com fim de geração de benefícios à própria sociedade.

Dentre as entidades do terceiro setor, a legislação pátria tratou na Lei 9637/1998, que criou a Organização social enquanto que a OSCIP foi criada pela Lei 9790/1999. Saliente-se que estas entidades não são tipos de entidades de terceiro setor, nem tampouco, novas pessoas jurídicas criadas pela legislação, mas qualificações que são outorgadas pelo Ministério da Justiça.

São as qualificações (OS, OSCIP) hábeis a permitir o recebimento de vantagens do Estado ou regime de parceria, nas quais o Estado vai fomentar através de transferências financeiras a atividade desempenhada pela pessoa jurídica integrante do terceiro setor, fundamentando-se na atividade desempenhada, uma vez que possui a característica de interesse público.

Estudo recente sobre o Terceiro Setor levou à conclusão de que:

A Constituição Federal de 1988 estimula esta parceria entre Estado, no art. 199, por exemplo, as instituições privadas poderão participar de forma complementar no sistema único de saúde.

Fundamentos constitucionais para o terceiro setor, no art. 5º que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, a Constituição não faz referência ao termo terceiro setor, contudo, dispõe no inciso XVII que é plena a liberdade de associação para fins lícitos, nos incisos seguintes trata de regras básicas para as associações.

As atividades de interesse público são típicas do terceiro setor, tais como saúde, educação, cultura, meio ambiente, estas entidades atuam de forma voluntária. Por outro lado, o serviço público é atividade titularizada pelo Estado, por satisfazerem necessidades públicas são responsabilidade do Estado, e se submetem ao regime público, podem ser delegadas a entidades privadas que assumem estes serviços, mas a titularidade continua sendo do Estado. (FERREIRA e VASCONCELOS, 2014, p?)

Eis que a redemocratização e o texto constitucional de 1988 inserem o particular na vida pública do Estado brasileiro, de modo que, a responsabilidade pela efetivação dos direitos sociais outrora conquistados não depende tão somente do Estado, mas passa a depender também da organização da sociedade civil, que, nos vácuos de efetividade destes direitos pode atuar em colaboração com o Estado.

A sociedade civil pode contribuir de maneira decisiva com a implementação de políticas públicas, neste aspecto pode ser citada a contribuição com a política pública educacional, essa contribuição pode ser verificada quando a sociedade civil se organiza e presta serviços de assistência social e de educação.

Como exemplo de atuação da sociedade civil pode ser citado o Projeto Âncora, que tem como fundamento o ensinamento do educador português José Pacheco, instituidor da

Escola de Ponte, em Portugal, uma escola que não possui séries, avaliações ou classes separadas, na qual os alunos aprendem de acordo com as suas habilidades e são avaliados continuamente.

O Projeto Âncora⁶ nasceu em 1995 como uma associação civil com o desafio de transformar a realidade de crianças e adolescentes de Cotia e região, trabalhando com atividades educativas nas áreas de esportes, artes, cultura e lazer.

O Projeto Âncora deu seus primeiros passos com a construção de um circo, para desenvolvimento artístico e social de crianças e jovens. Em seguida, diversas atividades foram implementadas para atender às diferentes demandas da comunidade: educação infantil e creche em tempo integral, práticas esportivas, cursos profissionalizantes, informática, inglês, reforço escolar, biblioteca, assistências médica, odontológica, nutricional, psicológica e social, oficinas de arte e teatro.

Desde então, mais de seis mil pessoas foram atendidas. Em 2012, com o apoio do professor José Pacheco, um dos idealizadores da filosofia educativa da renomada Escola da Ponte, de Portugal, e colaborador em centenas de projetos inovadores em todo mundo, o Projeto Âncora ampliou seu atendimento na educação formal com a abertura de escola de ensino fundamental.

No ano de 2012 o Projeto Âncora já atendia, em tempo integral, 204 meninos e meninas, entre 3 e 15 anos, inseridos em uma prática educacional e social que se consolida a partir do fazer coletivo, buscando a autonomia e trabalhando com foco nos valores de respeito, responsabilidade, afetividade, honestidade e solidariedade.

O Projeto Âncora é considerado como um espaço de humanização no qual a criança é convidada a vivenciar os conhecimentos, as diversas formas de compreender e estar no mundo que a cerca. É um local que propicia oportunidades para desenvolvimento de habilidades sociais, críticas e da autonomia.

Neste projeto a educação seria baseada no aprendizado sem paredes, no convívio com os outros. O Projeto Âncora implode a tradicional relação hierárquica entre mestre e discípulo.

Ainda, a respeito da sociedade civil que se organiza e se responsabiliza pela construção de uma sociedade mais justa, através de ações sociais, pode-se citar a OSCIP Caminhos de Cunha⁷.

⁶ Informações disponíveis em: <http://projetoancora.org.br/documentos/projeto-ancora-relatorio-2012.pdf>

⁷ Informações disponíveis em: <http://www.caminhosdecunha.org.br/projetos/>

A OSCIP Caminhos de Cunha é uma instituição sem fins lucrativos com o objetivo de, através da arte, educação, saúde, esportes e turismo, promover a transformação e fortalecimento do movimento socioeconômico, cultural, artístico e educacional em Cunha.

Referida OSCIP atua em parceria com outras organizações, instituições, poder público e empresários locais, para fomentar, de forma sustentável, o crescimento do ecoturismo, do turismo urbano e rural, valorizando as atividades produtivas do campo, como fator gerador de renda, proporcionando a auto sustentabilidade e o protagonismo dessa comunidade em todo esse processo.

Atua, ainda, nas áreas preventivas, através de palestras, cursos e exposições, nas escolas, associações de bairro e classes, visando a redução de doenças resultantes de má higiene, inclusive bucal, má alimentação e informações incorretas.

Verifica-se que é responsabilidade da sociedade civil atuar em colaboração com o Estado na formulação de políticas públicas adequadas à realidade local, de modo que a participação do cidadão na esfera pública deixou de ser somente com o exercício do direito de voto e passa a ser viável, diuturnamente, com a participação nos conselhos de gestão, em audiências públicas e no controle da política pública.

Além de a sociedade civil atuar em parceria com o Estado na consecução do interesse público, via associações é de responsabilidade do cidadão, atuar também no controle da política pública implementada.

Como exemplo de participação da sociedade civil no controle da administração, pode ser citada a associação civil Transparência Brasil, que é uma associação sem fins econômicos ou lucrativos, destinada a promover a defesa do interesse público por meio do combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático.

Segundo o artigo 2º de seu estatuto⁸:

Para cumprimento de suas finalidades a Transparência Brasil observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, e poderá desenvolver as seguintes atividades, sem conotação político-partidária:

I Articulação e mobilização:

Estabelecer redes, parcerias e intercâmbios com organizações não governamentais, universidades, poder público e outras entidades, facilitando a atuação desses órgãos e da sociedade civil, no âmbito nacional e internacional;

⁸ Informações disponíveis em: <http://www.transparencia.org.br/>

Participar da criação, organização e atuação de entidades locais, internacionais e fóruns que tenham como objetivo a promoção do combate à corrupção;

Apoiar pessoas, grupos, movimentos e organizações que lutam por reformas institucionais e conscientização pública, inclusive na formulação de denúncias institucionalizadas;

Manter relacionamento e colaboração com o Secretariado do movimento Transparency International e organismos nacionais assemelhados, zelando pela credibilidade e efetividade do movimento.

II Informação e ações referenciais:

Estimular e desenvolver estudos e trabalhos com a finalidade de incentivar a implantação de políticas públicas e atitudes privadas, evitando-se o uso indevido do Poder Público para benefício privado;

Instituir bancos de dados nacionais e internacionais e identificar outros já existentes sobre o combate à corrupção, garantindo o acesso de toda a sociedade às atividades da Transparência Brasil, organizando informações sobre os projetos implementados por organizações não governamentais, poderes públicos constituídos, agências nacionais e internacionais;

Manter cadastro de organizações não governamentais qualificadas, dispostas a atuar por meio de parcerias em ações;

Organizar e divulgar dados sobre a corrupção nas diversas esferas de governo e no setor privado;

Propor medidas, inclusive judiciais, para a defesa do interesse público.

III Conferências, debates e encontros:

Promover palestras, debates e encontros com outras instituições sobre o combate à corrupção, bem como estimular a participação dos associados em conferências e fóruns internacionais.

IV Assessoria técnica e conscientização:

Ajudar órgãos e entidades ligadas ao Poder Público no planejamento, mobilização de recursos e implantação de projetos de combate à corrupção;

Incentivar ações voluntárias, adoção de códigos de ética e de conduta empresarial, promovendo a transparência no relacionamento entre o setor privado e público.

V Comunicação:

Divulgar e comunicar informações sobre o trabalho desenvolvido pela Transparência Brasil e outras entidades, além de projetos governamentais de combate à corrupção;

Assistir outras entidades no uso da comunicação como forma de estimular e efetivar suas ações, coordenando programas comuns e facilitando o compartilhamento de informações;

Promover a criação de uma cultura de prestígio dos valores da ética, honestidade e responsabilidade social, elaborando publicações, buscando espaços nos meios de comunicação por intermédio de campanhas, artigos, matérias e programas que estimulem a transparência nos serviços públicos e nos negócios realizados com a Administração Pública, assim como nas empresas privadas.

VI Atividades correlatas

Desenvolver outras atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos sociais.

Portanto, neste momento da pesquisa é pertinente avançar o estudo para a análise do controle da política pública, observando-se que os métodos disponíveis para os cidadãos, que

gozam de prerrogativa inerente à cidadania, saliente-se que o direito de participação na tomada de decisões não é exercido apenas na participação nas eleições periódicas.

3 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública é realizado com finalidade de fiscalização, a fim de coibir eventuais abusos de poder ou desvios de finalidade. E tem como fundamento a utilização do poder em razão do bem comum, uma vez que o poder é exercido em nome do povo e deve ser exercido para o povo, ou seja, devem ser atendidos os interesses públicos.

Desse modo, a doutrina administrativista, cite-se o exemplo de Carvalho Filho (2007) classifica o controle em político e administrativo.

O controle político se fundamenta na necessária fiscalização das funções estatais, mecanismo por meio do qual os poderes exercem mútua fiscalização, o chamado mecanismo de freios e contrapesos. Esse sistema de controle surgiu da célebre divisão dos poderes estudada por Locke e Montesquieu.

Compreende-se que o poder é uno, mas as suas funções são divididas, de maneira que se pretende com isso evitar a arbitrariedade no exercício das funções do Estado.

Esse mecanismo de freios e contrapesos pode ser verificado em diversos dispositivos constitucionais que preveem o controle recíproco das funções de cada Poder. Assim, o veto do Executivo a projetos de lei, controla a função legislativa, enquanto que o Legislativo pode controlar o Executivo através do mecanismo de quebra de veto, e o Judiciário controla o Executivo e o Legislativo em razão do controle de legalidade e constitucionalidade dos atos emanados pelas demais funções, mas é controlado pelo Executivo quando se analisa a nomeação de juízes dos Tribunais Superiores.

Dessa forma, o controle político é exercido diuturnamente, como mecanismo que pretende inviabilizar o exercício arbitrário ou com desvio de finalidade em qualquer das funções estatais. Pretende-se o equilíbrio nas funções.

Por sua vez, o controle administrativo estará vinculado às instituições administrativas, fiscaliza-se a atividade financeira, a conveniência e oportunidade dos atos administrativos.

Esses tipos de controle objetivam dificultar desvios de finalidade, utilização da máquina administrativa em benefício pessoal, consecução do interesse público primário, razão pela qual são essenciais ao Estado Democrático de Direito.

O princípio da legalidade é o primeiro norte que direciona a fiscalização administrativa, observe-se que diferentemente do que significa a legalidade para o particular⁹, no caso da Administração Pública o princípio é de legalidade estrita, uma vez que na administração só é permitido fazer aquilo que a lei permite.

⁹ Ao particular é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, seria a consequência da previsão constitucional do artigo 5º, II, da CF/1988.

Observe-se ainda, que a doutrina alcunha a expressão pedras de toque do Direito Administrativo, essa expressão foi criada por Bandeira de Melo, e diz respeito aos princípios básicos, mais importantes do Direito administrativo, quais sejam: Princípio da supremacia do interesse público e Princípio da indisponibilidade do interesse público.

Dessa forma, a conduta da Administração pública deverá, sempre, ser fundamentada no interesse público que é supremo e indisponível.

Saliente-se que, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998¹⁰, além da persecução do interesse público passou-se a exigir que este seja buscado com eficiência. Desse modo, a finalidade pública tem de ser atingida da melhor maneira possível.

O princípio da eficiência tem grande repercussão na prestação dos serviços públicos, e deve ser utilizado como forma de controle de qualidade destes.

Segundo os ensinamentos de Carvalho Filho: “podemos denominar de controle da Administração pública o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas do Poder” (2007, p. 826)

Nesse sentido, deve-se compreender que a fiscalização é forma de controle da Administração e deve ser utilizada como instrumento que visa garantir o interesse público. Carvalho Filho (2007, p. 827) lembra que:

A abrangência do controle é bem ampla e alcança toda a atividade administrativa, alcançando assim todas as esferas de Poder, vale dizer, todos os Poderes da República. [...] o controle se exerce sobre todos os órgãos e agentes de caráter administrativo em todos esses Poderes. Bom exemplo é dos atos administrativos. Praticam-se atos administrativos no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, e sobre todos eles será possível exercer o controle. O mesmo se dá em relação à gestão dos recursos públicos: assim como essa gestão se dá em todos os Poderes, é em todos eles que se exercerá o controle dessa gestão.

Como mecanismo de controle, observa, ainda, Carvalho Filho, que a Reforma do Judiciário criou o Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, como instrumentos de controle administrativo e financeiro, respectivamente, da Magistratura e do Ministério Público.

¹⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Existem diversas formas de controle dos atos da administração, nesta pesquisa não se tratará do controle de constitucionalidade, mas, tão somente do controle administrativo, assim, o estudo cinge à esfera de controle no âmbito da Administração.

A fim de que a pesquisa não perca o seu foco, passa-se à análise da classificação elaborada por Carvalho Filho (2007).

Nesse aspecto, passa-se ao estudo das classificações do Controle, dividida por Carvalho Filho em seis classificações, quais sejam: quanto à natureza do controlador, quanto à extensão do controle, quanto à natureza do controle, quanto ao âmbito da administração, quanto à oportunidade e quanto à iniciativa.

Neste momento, opta-se por fazer uma breve análise sobre a classificação do controle, para, posteriormente analisar o controle de qualidade que deve ser realizado em relação à prestação dos serviços públicos.

Quanto à natureza do controlador, esta classificação considera a natureza do órgão controlador, assim, esta espécie de controle pode ser legislativa, judicial ou administrativa.

O controle realizado pelo Legislativo é feito pelo Tribunal de Contas, órgão responsável pela fiscalização financeira.

O controle Judicial é realizado com a análise da legalidade dos atos administrativos. Enquanto o controle administrativo é realizado no âmbito da própria Administração, que pode revogar ou anular seus atos, espécie de autotutela.

Quanto à extensão do controle, pode-se ser verificada a subdivisão em interno e externo. O controle interno é realizado dentro do próprio órgão, pode ser feito e, razão da Corregedoria, por exemplo.

O controle externo é realizado por função diferente da administrativa, nesse caso, pode-se mencionar o controle do Judiciário dos atos da Administração e o controle do Tribunal de Contas.

Nas palavras do professor Santin (2004, p. 192):

No momento atual, a sociedade exige que todos os órgãos públicos possuam controle externo para maiores e melhor vigilância, fiscalização, segurança, regularidade, eficiência e regularidade e qualidade dos serviços públicos, para acompanhamento da correção e lisura do comportamento dos servidores públicos, em prol do interesse da sociedade.

Quanto à natureza do controle analisa-se o conteúdo do ato de controle, nesse diapasão poderá ser controle de legalidade ou controle de mérito.

O controle de legalidade deve averiguar se a conduta está de acordo com a norma. Em relação à legalidade é possível que haja controle interno e controle externo, por exemplo, pode o Judiciário analisar a legalidade de ato administrativo em sede de mandado de segurança, enquanto que a própria Administração poderá anular seus atos ilegais.

Em relação ao controle de mérito, este analisará a conveniência e oportunidade na prática do ato administrativo, verifica-se a conduta do agente, se a valoração na prática do ato administrativo se deu da maneira mais oportuna e conveniente para a finalidade pública. Saliente-se que o controle de mérito é privativo da Administração, uma vez que ele verifica a valoração do agente nos atos administrativos, assim, não compete ao Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo.

O controle quanto ao âmbito da Administração pode ser realizado via subordinação ou por vinculação. Quanto à subordinação há o controle hierárquico, que decorre da relação de subordinação existente entre os órgãos públicos, esse controle é interno, vez que os órgãos superiores fiscalizam a atuação dos órgãos inferiores.

Entretanto, o controle, por vinculação é exercido sobre atos praticados por pessoa diferente da que realiza o controle, esta espécie de controle tem característica externa, e é realizado pelas pessoas jurídicas da Administração Direta em relação ao exercício das funções das pessoas jurídicas da Administração Indireta.

Quanto à oportunidade do controle, nesta classificação analise-se o momento em que o controle é efetivado, e, nesse caso, pode ser prévio, concomitante ou posterior. Antes de realizada a conduta há o controle prévio.

Enquanto o controle concomitante é feito ao mesmo tempo em que a conduta é realizada, possuiria então, caráter preventivo e ao mesmo tempo repressivo. Já, o controle posterior, tem como objetivo a revisão dos atos praticados, podendo confirmá-los ou corrigi-los.

A classificação do controle quanto à iniciativa analisa a origem do controle, neste diapasão, a divisão se dá em controle de ofício ou controle provocado.

Em relação ao controle de ofício observa-se que há controle feito pela própria Administração, essa espécie de controle tem como fundamento a autotutela conferida à Administração.

Por outro lado, o controle provocado tem a iniciativa de terceiro, que busca a revisão de uma conduta administrativa. O exemplo mais adequado seria os recursos administrativos.

O controle dos atos administrativos é essencial para que se verifique a consecução do interesse público. Dessa forma, após analisar as classificações quanto ao controle necessário

se faz aprofundar o estudo sobre o controle administrativo, espécie de controle realizado dentro da própria Administração, se divide em confirmação, correção e alteração.

Dentro da modalidade do controle administrativo existem instrumentos que pretendem viabilizar o controle, assim, é possível o controle ministerial ¹¹, o controle em razão da hierarquia orgânica ¹², fiscalização realizada em razão do direito de petição ¹³, revisão recursal¹⁴, bem como outros instrumentos¹⁵.

3.1 Controle de políticas públicas

O Estado Democrático de Direito tem como característica fundamental a participação do cidadão na política, seja em razão da participação nas eleições, com o exercício do direito de voto, que representa o exercício indireto do poder, uma vez que são eleitos representantes do povo, seja em razão de dispositivos que permitem a participação direta na tomada de decisões.

Se por um lado o cidadão pode participar na escolha das políticas públicas, por outro, há que se permitir que este mesmo cidadão participe também do controle das políticas públicas já implementadas, a fim de que seja viável a correção de falhas na efetivação destas.

Ainda, quando não se menciona o controle das políticas públicas feito pelo cidadão, quais seriam as demais formas possíveis de se viabilizar o controle de políticas públicas já implementadas?

As teorias contratualistas da origem do Estado trazem consigo o ensinamento de que ao se organizar em sociedade, o ser humano abriu mão de parcela de sua liberdade, garantindo-se ao Estado esta liberdade na organização das normas de conduta da sociedade e

¹¹ O controle ministerial é realizado pela Administração Direta sob os atos da Administração Indireta, sendo que a terminologia deriva do controle que os Ministérios (em âmbito federal) realizam o controle das pessoas jurídicas da Administração Indireta (em razão da descentralização das atividades), ocorre que, em razão da distribuição de competências, com fundamento no princípio da simetria, este controle pode ser realizado pelas Secretarias nos âmbitos estadual e municipal.

¹² Controle realizado em razão da hierarquia dos agentes superiores.

¹³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

¹⁴ Forma de controle realizada na possibilidade de propositura de recursos contra decisões administrativas.

¹⁵ A legislação brasileira avança no sentido de viabilizar cada vez mais instrumentos de controle da atividade administrativa. A edição da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma das primeiras tentativas de se limitar a atuação do Administrador, em relação a gastos com pessoal e endividamento da máquina administrativa. Existem instrumentos judiciais que permitem que o particular, ou legitimados questionem atos da Administração, é o caso do Mandado de Segurança, da Ação Popular e da Ação Civil Pública, por exemplo. Em 2011 entrou em vigor a Lei da Transparência Pública (Lei 12.527) que objetiva disponibilizar instrumentos de acesso às informações sobre os gastos da Administração, com a finalidade de garantir a efetiva fiscalização realizada pelo cidadão.

decisão acerca de conflitos. Eis que surge para o Estado, inicialmente a obrigação negativa de não intervir na vida do indivíduo, trata-se da liberdade negativa.

A liberdade negativa é considerada como direito de primeira dimensão, pois seria o respeito do Estado aos direitos do indivíduo e ao mesmo tempo o direito de participação do indivíduo na vida em sociedade, enquanto os deveres prestacionais do Estado seriam considerados direitos sociais, significando que neste caso, caberia ao indivíduo pleitear a tutela destes direitos em face do Estado.

Referidos direitos sociais já foram considerados de implementação progressiva, ou seja, não poderiam ser exigidos pelos indivíduos em face do Estado, contudo, com o avanço da interpretação constitucional, pode-se dizer que estes direitos demandam investimentos imediatos do Estado e que, portanto, podem ser exigidos de imediato.

O extenso rol de garantias fundamentais trazido pela Constituição Federal de 1988 dentre as suas finalidades, tem como característica a proteção do cidadão brasileiro em face de arbítrios estatais, praticados no período ditatorial. E em razão destas características é reconhecida pela doutrina de Direito Constitucional, como analítica.

A Constituição Federal se preocupa em trazer um extenso rol de liberdades, permitindo ao cidadão ter estas liberdades negativas (longe do arbítrio estatal cometido na ditadura militar), contudo, as normas constitucionais não se preocupam somente com os direitos de primeira dimensão (liberdades públicas), preocupa-se, também, em dar guarida aos direitos de segunda dimensão (sociais econômicos e culturais) e terceira dimensão (paz e desenvolvimento equilibrado).

A previsão extensa de diversos direitos e garantias fundamentais pode ser vislumbrada, até mesmo, como utópica. Segundo Cambi (2011, p. 26) “São *utopias de direito positivo*, porque jamais se realizam de forma plena. Malgrado não possam ser realizadas integralmente, trazem *metas* colocadas, pelo Direito, para transformação da sociedade”.

Além dos diversos direitos e garantias trazidas pelo Texto Constitucional referido diploma normativo se preocupa com a efetivação destes, através de alguns princípios explícitos e outros implícitos.

O neoconstitucionalismo está voltado à realização do Estado Democrático de Direito, por intermédio da efetivação dos direitos fundamentais. Aposta no caráter *transformador* das Constituições modernas, pois, como *utopias de direito positivo*, servem como norte capaz de orientar as necessárias mudanças sociais (CAMBI, 2011, p. 29).

Os rumos do neoconstitucionalismo, norteados pela carga eficaz das normas constitucionais, abandonam a ideia de normas meramente programáticas e objetivam conceder eficácia aos direitos outrora conquistados.

Os direitos sociais demandam uma atuação positiva do Estado, que via de regra implementará referido direito, como é o caso da saúde e da educação, por exemplo. Compete ao Estado a função de efetivar estes direitos sociais. Esta efetivação se dá em razão da implementação de políticas públicas, são estas as responsáveis para verificar a demanda, analisar a forma de efetividade dos direitos e implementar políticas hábeis a concretizar tais direitos.

As políticas públicas são ferramentas de administração que são aplicadas na administração pública de recursos financeiros e, em razão delas é que os direitos sociais são implementados. Estas políticas públicas são formadas por um ciclo que explicitará como a organização destas será capaz de garantir a efetividade do direito social tutelado.

Referidas políticas públicas são, portanto, instrumentos de efetivação dos direitos sociais. Observe-se que a participação na elaboração destas e na fiscalização deve ser do ente que efetivará tal direito social. Contudo, a participação popular é essencial na elaboração e destinação das verbas públicas para efetivação do direito e, pode ser ainda mais incisiva e essencial no controle da efetividade destas políticas.

As decisões estatais que norteiam as escolhas no momento de implementação das políticas públicas devem ser fundamentadas no interesse público e se tratam de atos administrativos vinculados aos programas de Governo.

Ainda, em atenção ao princípio da eficiência e observando forma de governo democrática, há que se analisar as possibilidades de participação e fiscalização popular nas escolhas dos agentes políticos.

A fiscalização popular começa a ter efetividade, seja em razão do aumento na busca pelo Judiciário, conduta adotada por muitos, quando necessitam da intervenção desta função estatal para terem acesso a direitos sociais inefetivos – saúde e educação, por exemplo, seja em razão da maior participação e fiscalização na vida pública (audiências públicas exigidas nos estudos de impacto ambiental).

Ainda que a função judicial seja atualmente questionada por ter característica protagonista, e, em tese, afrontar a separação dos poderes, pode ser considerada uma das formas de controle de políticas públicas.

Nesse contexto, surgiu o “ativismo judicial”, corrente criticada por boa parte da doutrina processualista e defendida por alguns constitucionalistas, vez que se o Legislativo

teve sua função ressaltada no momento da elaboração da Constituição de 1988, hoje, o Judiciário tem seu destaque em razão da omissão do legislador ordinário, que não regulamenta dispositivos constitucionais e não representa a maioria que o elegeu, gerando uma crise de representatividade no Parlamento.

Haveria, assim, uma crise na democracia representativa, vez que, a lei não representaria a vontade da maioria, neste sentido são as palavras do professor Cambi (2011, p. 183/184):

A lei resulta de grupos de pressões (representantes de empresários, ruralistas, religiosos, sindicalistas, servidores públicos etc.) e de mecanismos de votação ilegítimos (v.g. voto das lideranças). A lei não traduz a vontade geral, sendo contraditória, ocasional, fragmentária, numerosa e cambiante. Não é expressão pacífica de uma sociedade política internamente coerente, tampouco um ato impessoal, geral e abstrato, que traduza interesses objetivos, correntes, racionalmente justificáveis e generalizáveis, mas um ato personalizado – proveniente de grupos identificáveis de pessoas e dirigidos a outros grupos igualmente identificáveis – que persegue interesses particulares. Consequentemente, o produto legislativo adquire caráter compromissório. As leis são pactuadas e, para se conseguir o acordo político e social a que aspiram, acabam por serem contraditórias, caóticas, obscuras e, o que é pior, revelam que, para que tal acordo seja conseguido, tudo é suscetível de transação pelas partes, mesmo os valores mais altos e os direitos mais intangíveis. Por isso, em vez de promoverem segurança e estabilidade jurídica, convertem-se em instrumentos causadores de instabilidades.

A crise da lei, sob o ângulo estrutural, confunde-se com a crise de representatividade (isto é a crise de legitimidade dos parlamentos) e, sob o ângulo funcional, é a mitigação do princípio da legalidade como o mais importante instrumento regulativo da vida social, justamente por não ser mais a lei a expressão da vontade geral.

Os postulados clássicos da separação das funções entre Legislativo e Executivo também deixaram de ter correspondência na realidade. Atualmente, a lei resulta da vontade do partido ou da coligação majoritária, cabendo ao governo ditar a maioria parlamentar, o programa legislativo e o conteúdo das leis.

O poder legislativo representa um espaço público fundamental para os debates democráticos, para que os representantes do povo possam discutir quais as normas serão hábeis para regulamentar os direitos fundamentais, especialmente, os direitos sociais, entretanto, os desvios que permeiam a política representativa acabam distanciando-a de seu destinatário: o cidadão.

Dessa forma, o fortalecimento de mecanismos de democracia participativa seria medida para aproximar a seara política do destinatário do direito social e, assim permitir que o cidadão participe mais das escolhas e da fiscalização destas.

A omissão do legislativo na edição de normas que determinem a efetividade de direitos contribui para a discricionariedade administrativa na escolha da efetivação destes, o que permite que desvios de finalidade impeçam a eficácia concreta dos direitos sociais.

Dessa forma, o controle de políticas públicas tem sido alvo de diversos questionamentos seja em relação a possíveis desvios de verbas, seja em relação à efetividade das políticas que são elaboradas.

Nesse sentido, a discussão atual que se tem diz respeito à possibilidade de se exigir a implementação destes direitos pela via jurisdicional, vez que nas vias administrativa e legislativa existe um vácuo na atuação estatal que deixa de regulamentar e efetivar tais direitos.

Muito se tem argumentado de forma favorável à atuação do Judiciário no sentido de que não lhe é dado omitir-se, motivo pelo qual quando acionado deverá aplicar o direito e determinar a implementação da política pública ainda que com déficit de legitimidade e conhecimento em relação ao orçamento.

Um exemplo de atuação do Poder Judiciário na determinação de implementação de políticas públicas é o caso de decisão que julga procedente ação civil pública, a fim de determinar a alteração de políticas adotadas para o atendimento das necessidades apontadas na inicial do instrumento processual, por vezes, manejado pelo Ministério Público.

Neste sentido, pode ser citado o exemplo da Justiça Federal em Jacarezinho que determinou que o Estado do Paraná inicie, em 30 dias, a construção de uma escola com condições adequadas de funcionamento na Terra Indígena Yvyporã-Laranjinha (localizada nos municípios de Abatiá e Ribeirão do Pinhal e Cornélio Procópio) e que a União adote as medidas necessárias ao pleno atendimento das necessidades de saúde pública da comunidade indígena. A decisão judicial atende ao pedido do Ministério Público Federal (MPF) em Jacarezinho feito em AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5002460-76.2013.404.7013/PR.

Em relação à educação, a unidade escolar existente no local não possui a mínima infraestrutura para acolher os alunos e proporcionar condições de trabalho aos professores e demais profissionais.

Observe-se que as decisões judiciais que interfiram em políticas públicas já adotadas devem ser cuidadosamente manejadas.

Ressalta-se a complexidade das decisões sobre as políticas públicas eficientes e a importância do trabalho em equipe multidisciplinar, dada a limitação dos juristas neste campo do conhecimento. Porém, analisada a falha na política pública, o poder Judiciário deve cumprir seu papel de

garante constitucional, não substituindo a avaliação política da autoridade democraticamente eleita, mas eliminando a política pública julgada ineficiente pelo aparato técnico-científico de equipe multidisciplinar (CIENA, 2009, p. 196).

A escola está instalada em uma construção de madeira antes destinada ao armazenamento de café. Por não existir forração, não há qualquer isolamento acústico entre as salas e não há aulas nos dias de chuva devido às inúmeras goteiras. A iluminação do ambiente é precária, não há espaço destinado à alimentação dos alunos nem local para a higienização das mãos. Por se tratar de uma construção antiga e sem as condições de higiene adequadas, há ratos no local e o cheiro é desagradável.

A tutela antecipada foi parcialmente deferida:

Ante o exposto, ante a presença dos requisitos autorizadores do artigo 273 do CPC, DEFIRO PARCIALMENTE A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA e determino:

- 1) seja a FUNAI intimada para, desejando, ser incluída como interessada na presente demanda;
- 2) que o Estado do Paraná, no prazo de 30 dias, contados da intimação da presente decisão, construa estrutura física que atenda às necessidades da comunidade, com o mínimo de condições para que possam ser lecionadas aulas (salas forradas, com isolamento acústico e iluminação adequada) com espaço separado e destinado à alimentação com banheiros apropriados para asseio pessoal, com capacidade para atender todos os frequentadores dessa escola, podendo obter diretamente com a FUNAI os tamanhos mínimos para tanto;
- 2.1 que tal construção seja finalizada em até 90 dias, a contar da intimação desta decisão;
3. que a União, no prazo de até 20 dias, a contar da intimação da presente decisão, inicie as medidas necessárias ao pleno atendimento das necessidades de saúde pública dessa comunidade indígena, de modo a viabilizar:
 - 3.1) a instalação de Unidade de Apoio que disponha de, no mínimo, 1 (uma) sala de enfermagem/procedimentos com água filtrada para limpeza;
 - 3.2) a execução de melhorias nas minas de captação de água, com instalação de bomba para levar a água até a escola/posto de saúde;
 - 3.3) a realização in loco de atendimentos médicos necessários para prevenção, evitando o deslocamento até Abatiá/PR;
 - 3.4) a disponibilização de infraestrutura que permita ao médico/ enfermeiro o atendimento dos indígenas na tribo;
 - 3.5) a disponibilização de veículo para transporte dos indígenas que precisam se deslocar para atendimento médico;
 - 3.6) a disponibilização de veículo de apoio em Londrina, para substituição do veículo da aldeia no caso de necessidade;
 - 3.7) a disponibilização de energia elétrica regular, na medida em que a inexistência de eletricidade compromete i) o bombeamento de água potável para consumo na tribo; ii) o correto armazenamento dos insumos de saúde e merenda escolar; iii) o uso de equipamentos eletrônicos.

4) que tais medidas sejam finalizadas em até 90 dias, a contar da intimação desta decisão¹⁶;

E a sentença julgou parcialmente procedente o pedido inicial, em 21/03/2014, nos seguintes termos:

Ante o exposto, forte no art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE os pedidos, nos termos da fundamentação, condenando:

- o ESTADO DO PARANÁ a construir estrutura física que atenda às necessidades da comunidade, com o mínimo de condições para que possam ser lecionadas aulas (notadamente salas forradas, com isolamento acústico e iluminação adequada) com espaço separado e destinado à alimentação com banheiros apropriados para asseio pessoal, com capacidade para atender todos os seus frequentadores;

- a UNIÃO:

a) a instalar Unidade de Apoio que disponha de, no mínimo, 1 sala de enfermagem/procedimentos, água filtrada para limpeza e infraestrutura que permita ao médico/enfermeiro o atendimento dos indígenas na tribo;

b) a realizar in loco e com periodicidade pré-determinada os atendimentos médicos necessários para prevenção, evitando o deslocamento até Abatiá/PR;

c) a executar de melhorias nas minas de captação de água, com instalação de bomba para levar a água até a escola/posto de saúde;

d) a disponibilizar veículo para transporte dos indígenas que precisam se deslocar para atendimento médico;

e) a disponibilizar veículo de apoio em Londrina, para substituição do veículo da aldeia no caso de necessidade;

f) a disponibilizar de energia elétrica regular, na medida em que a inexistência de eletricidade compromete i) o bombeamento de água potável para consumo na tribo; ii) o correto armazenamento dos insumos de saúde e merenda escolar; iii) o uso de equipamentos eletrônicos.

O comando da sentença deverá ser integralmente cumprido no prazo de 180 dias, conforme fixado no julgamento do Agravo de Instrumento 5026067-11.2013.404.0000/PR.

Mantenho a multa diária de R\$ 500,00, a qual incidirá independente de nova intimação, podendo ser majorada em caso de descumprimento injustificado, sendo, ao final, revertida ao Ministério Público Federal¹⁷.

A intervenção do judiciário no controle das políticas públicas é tema hodierno e contínuo nos debates acadêmicos e na prática forense, uma vez que a inércia das demais funções estatais exige posicionamento jurisdicional para a resolução de eventuais conflitos.

Entretanto, tratar do tema da intervenção judicial exige dedicação exclusiva, saliente-se que o enfoque a ser dado aqui é o de que as políticas públicas devem ser controladas, cada

¹⁶ <http://www.prpr.mpf.mp.br/pdfs/2013/jacarezinho/decisao-escolas-indigenas>

¹⁷ Processo disponível em: https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701395762195227090030000000186&evento=701395762195227090030000000115&key=5b8208627138a04f2471d3a7d1831f0a0eb7f31194fe26a73fc14cfec43c273

vez mais pelos usuários dos serviços públicos, uma vez que a eles é destinada. Mas quais seriam os instrumentos possíveis para a utilização desta participação popular?

O ideal que se pretende perseguir é que haja participação popular na decisão da política pública a ser adotada, bem como nos rumos desta política pública, se haveria necessidade de readequação de seus instrumentos, por exemplo, e, especialmente a possibilidade do controle de qualidade da prestação deste serviço público.

Desta forma, pretende-se analisar as ferramentas viáveis de análise de controle de qualidade da administração pública no que se refere à efetivação das políticas públicas. As hipóteses preliminares que se têm são no sentido de que as ferramentas de controle de qualidade utilizadas na administração privada, poderiam, na medida do possível, ter aplicação na administração pública, uma vez que são direcionados à produção de um serviço ou fornecimento de um produto com qualidade, vez que sem o mínimo de adequação a empresa não sobrevive no Mercado de consumo, no qual a competição por espaço é cotidiana, assim a aplicação destes modelos de gestão da seara privada podem contribuir a efetividade na prestação do serviço público, com fundamento no princípio insculpido pela Emenda Constitucional 19/1998, princípio da eficiência.

3.2 Mecanismos de controle de qualidade do serviço público

O cidadão brasileiro está começando a entender o seu papel na efetivação de uma sociedade mais digna e justa, motivo pelo qual cobra dos atuais governantes a responsabilidade na escolha das políticas públicas e na efetividade destas, deixando de ser mero expectador da esfera pública para se tornar partícipe.

Como evidências do comportamento mais politizado pode-se citar as manifestações populares nas ruas, cujo ápice se deu em junho de 2013, com diversas manifestações espalhadas pelo Brasil, por meio de passeatas e nas redes sociais, bem como compartilhamento de informações e críticas.

Como condutas esperadas das entidades governamentais tem-se, também a edição de normas que viabilizem a participação popular nas escolhas administrativas e na fiscalização destas. Neste sentido é o que dispõe o artigo 27 da Emenda Constitucional 19 de 1998, que competiria ao Legislativo Federal a elaboração de um Código de Defesa do Usuário do serviço público em 120 dias a publicação da referida emenda constitucional.

Ocorre que 15 anos após a publicação da emenda não há que se falar na edição deste Código, o que, por sua vez fez que a OAB ajuizasse no Supremo uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO nº 24), exigindo-se a constituição em mora do

Legislativo bem como a aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos usuários de serviços públicos.

Em relação à aplicação do CDC não houve procedência da cautelar, uma vez que ao deferir a liminar o Ministro Dias Tóffoli deixou de apreciar referido pedido, aguardando-se a manifestação dos demais ministros.

Observe-se que existe projeto de lei (PL nº 6.953) em tramitação no Congresso com a finalidade de dar guarida a este reclame da proteção ao usuário de serviços públicos. Referido projeto está em tramitação no Congresso há mais de 10 anos,

Diante desta inércia é que a medida cautelar foi deferida para constituir em mora o Legislativo Federal.

Vale ressaltar o ensinamento de França (2011) que o usuário do serviço público deve ter a garantia mínima de que seus direitos fundamentais sejam assegurados, a respeito dos direitos do usuário do serviço público importante lembrar que o Estado deve respeitar: a publicidade e transparência, a moralidade, a eficiência, a continuidade do serviço público, o menor impacto econômico do usuário de serviço público, segurança jurídica, atendimento ao interesse público, inafastabilidade do controle jurisdicional pelo Estado, dignidade da pessoa humana devem nortear a atuação estatal, bem como do concessionário do serviço público.

Como exemplo de edição de lei que pretende amparar o usuário do serviço público pode-se citar o Estado de São Paulo que editou a Lei 10.294/1999, referida norma traz em seu bojo os direitos básicos do usuário do serviço público, tais como informação, qualidade, controle adequado (através de ouvidorias).

Eis a comprovação de que a regulamentação dos direitos do usuário é medida que deve ser adotada pelos entes federados e, ainda a participação neste, na melhoria da qualidade do serviço prestado, também é conduta desejada, aliás, a participação popular no momento da escolha das políticas públicas é possível em razão das audiências públicas, que dificilmente atingem o seu objetivo, vez que por questões, na maioria das vezes culturais, não existe a maciça participação popular.

De fato a análise da qualidade na prestação dos serviços públicos é um caminho a ser trilhado, o estudo das ferramentas do controle de qualidade que foram desenvolvidas e são aplicadas na gestão das empresas privadas, pode nortear o estudo e a aplicação desta na gestão pública.

No âmbito do Município de Ourinhos, objetivando-se a busca pela qualidade da prestação do serviço público, foi editada a lei 5.933/2013 de 14 de maio de 2013, que dispõe sobre a qualidade na gestão pública.

No artigo 4º inciso VII o monitoramento de políticas públicas é considerado como ação de política de qualidade.

Referida lei aguarda regulamentação pelo Executivo no prazo de 180 dias.

3.2.1 O Controle pelo Ministério Público

O controle e a fiscalização das políticas públicas devem ser feitos por toda a população. Em regra, os órgãos que são responsáveis por este controle são o Tribunal de Contas que faz um controle contábil dos investimentos públicos e o Ministério Público, enquanto que a população, em regra, faz um controle mais qualitativo e, dispõe de alguns instrumentos para questionar escolhas políticas, tais como o mandado de segurança que pode ser individual ou coletivo e a ação popular que pode ser ajuizada por qualquer cidadão no gozo dos direitos políticos.

O controle mais efetivo tem sido feito pelo Ministério Público que atua no sentido de fiscalizar as escolhas administrativas e, também na qualidade da prestação deste serviço público, o controle ministerial é feito utilizando-se o instrumento da ação civil pública.

3.2.2 O controle pela Defensoria Pública

Recentemente a Lei nº 11.448, de 2007 incluiu no rol de legitimados para a sua propositura a Defensoria Pública, existe ação direta de inconstitucionalidade questionando esta alteração legislativa sob o fundamento que esta atribuição seria exclusividade do Ministério Público e, não estaria atrelada às funções institucionais da Defensoria.

Por outro lado, alguns doutrinadores defendem esta ampliação no rol dos legitimados, uma vez que desta forma se estaria ampliando a fiscalização da atuação do administrador, o que por si só, já geraria benefícios à coletividade.

3.2.3 A intervenção do Judiciário

Atualmente, tem sido centro de discussões mais acaloradas a intervenção do Judiciário na elaboração de políticas públicas.

Discute-se a intervenção judicial sob o argumento de que não cabe ao Judiciário interferir em outra função do Estado, alega-se que poderia haver afronta à separação dos poderes defendida por Montesquieu.

Existem argumentos no sentido de que não caberia ao Judiciário interferir no mérito do ato administrativo, pois este estaria eivado de discricionariedade. Ainda, há aqueles que argumentam no sentido de que não compete ao Judiciário interferir na Administração uma vez

que não teria legitimidade democrática para decidir sobre questões que demandam este tipo de legitimidade, ou seja, não caberia ao Judiciário escolher quais seriam as políticas públicas mais adequadas para a solução dos problemas da sociedade.

Contudo, se o Judiciário é inerte e só se manifesta quando questionado, não haveria que se falar em intromissão indevida e, ainda, se a Constituição garante o acesso à Justiça quando houver lesão ou ameaça a direito, não caberia ao Judiciário se declarar incompetente para decidir questões levadas à sua manifestação.

Nas palavras de Dirceu Siqueira (2009, p. 179):

O Poder Judiciário deve intervir, sempre que provocado, ensejando desta maneira o cumprimento ao texto constitucional de 1988, sendo que assim agindo, não estará de forma alguma atuando de maneira supostamente excessiva, afinal, é dever do magistrado, atuar, e atuar de forma a efetivar os direitos fundamentais sempre que estes estiverem à margem das prioridades do Poder Executivo.

Desse modo, sempre que provocado o Judiciário deverá decidir, ainda que esta decisão diga respeito à atuação de outra função do Estado, até mesmo porque não se deve ter a ideia de que as funções do Estado são apenas independentes, mas sim independentes e harmônicas entre si. Assim, não haveria qualquer irregularidade na decisão judicial que intervém em políticas públicas, mas haveria sim cumprimento de sua função essencial, dizer o direito no caso concreto.

Segundo Cambi (2011, p 207) o Brasil possui um dos mais completos e complexos sistemas de controle de constitucionalidade de leis e atos do Poder Público, uma vez que esta análise deixou de ser meramente formal e passou a ser substancial, fruto das consequências da Constitucionalização do Direito.

Dessa forma, uma vez que cabe ao Judiciário realizar o controle de constitucionalidade, e no Brasil, há adoção do sistema misto de controle, haja vista que há adoção do controle concentrado e do controle difuso, que permite ao juízo ordinário aplicar o controle de constitucionalidade na resolução dos casos concretos que lhe são submetidos. Motivo pelo qual compete ao Judiciário intervir, quando acionado, na elaboração de políticas públicas que tenham por finalidade efetivar os direitos sociais. Esse controle não seria de mérito, mas de finalidade e, sempre, objetivando a efetividade dos direitos fundamentais.

Não deve ser defendida qualquer intromissão, mas apenas a necessária para efetivar direitos assegurados pela Constituição, quando a inércia de alguma das funções do Estado coloque em xeque a efetivação de direitos fundamentais.

Assim, se algum direito não puder ser exercido por inércia legislativa caberá ao Judiciário a efetivação deste direito, da mesma forma ocorre quando a inércia do executivo atua no sentido de impedir que o cidadão tenha acesso ao direito fundamental à saúde, por exemplo, quando não entrega o medicamento essencial para a saúde do cidadão.

3.3 O Controle de qualidade interno

O controle de qualidade no âmbito interno da Administração Pública tem sido objeto de estudo e implementação.

Com o advento da inserção na Constituição Federal do princípio da eficiência o legislador infraconstitucional passou a se preocupar com meios de se permitir um controle interno da qualidade da administração.

Esse controle interno é viabilizado por corregedorias dos próprios órgãos. Desse modo, o controle de qualidade interno não existe somente na seara administrativa, mas também em outras funções estatais, no que diz respeito ao controle de prestação do serviço público, seja via análise quantitativa, seja via análise qualitativa.

Observe-se que no controle interno de qualidade são os próprios funcionários do órgão que realizam o controle, por meio da escolha para cumprir função de corregedor, note-se que este controle é possível no Executivo, no Legislativo e no Judiciário.

No Executivo a título de exemplo, no âmbito municipal é comum a criação da Corregedoria¹⁸, responsável por fiscalizar a atividade dos funcionários públicos municipais, instalando e conduzindo os processos administrativos disciplinares.

No Legislativo é ordinário o controle em relação à atuação dos parlamentares, por meio dos Conselhos de Ética¹⁹, como ocorre no caso da Câmara dos Deputados.

¹⁸ Criada em maio de 2013 (Lei 15.764/2013), a Controladoria Geral do Município (CGM) atua para prevenir e combater a corrupção na gestão municipal, garantir a defesa do patrimônio público, promover a transparência e a participação social e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Para que seus objetivos sejam atingidos, a CGM é dividida em quatro áreas de atuação: Corregedoria Geral do Município, Ouvidoria Geral do Município, Coordenadoria de Auditoria Interna e Coordenadoria de Promoção da Integridade Pública.

A Corregedoria Geral do Município é um órgão de controle interno e de apuração e correção de irregularidades administrativa. Seu trabalho tem como objetivo preservar e promover os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade dos atos de gestão, bem como da probidade dos agentes públicos municipais.

Ao lado da Ouvidoria Geral do Município (OGM) e das Coordenadorias de Auditoria Interna e de Promoção da Integridade, a Corregedoria Geral compõe a Controladoria Geral do Município. Informação disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=153812.

¹⁹ O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, foi criado em outubro de 2001, é o órgão encarregado do procedimento disciplinar destinado à aplicação de penalidades em casos de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar no âmbito da Câmara dos Deputados. É um colegiado composto por 21 membros titulares e igual número de suplentes, com mandato de dois anos.

No Judiciário e nas funções auxiliares da Justiça o controle interno pode ser realizado por corregedorias, nas quais os próprios funcionários de carreira assumem função para a fiscalização das atividades do órgão, através da realização de auditorias consistentes em visitas às unidades dos órgãos e recepção de reclamações dos destinatários dos serviços prestados por estes, é o que ocorre na Advocacia Pública (Procuradoria do Estado e Defensoria Pública), nos Tribunais²⁰ e no Ministério Público.

O controle do Judiciário até a edição da Emenda Constitucional nº 45, que ficou conhecida como reforma do Judiciário, era uma realidade distante, uma vez que o Judiciário era uma função que se preocupava em controlar as demais. Entretanto, não era controlado em suas ações. Assim, com o advento da Emenda nº45 foram criados dois órgãos de controle interno: o Conselho Nacional de Justiça²¹, responsável pela análise da qualidade da prestação do serviço do Judiciário e o Conselho Nacional do Ministério Público²², responsável pela análise da qualidade do serviço prestado pelo Ministério Público.

Em relação aos Conselhos Nacionais o controle realizado incide diretamente na análise de reclamações e atendimentos. Especialmente, em relação ao controle realizado no

Cabe ao Conselho, entre outras atribuições, zelar pela observância dos preceitos éticos, cuidando da preservação da dignidade parlamentar, e, também, responder às consultas da Mesa, de comissões e de deputados sobre matéria de sua competência.

O Conselho de Ética atua mediante provocação da Mesa da Câmara dos Deputados para a instauração de processo disciplinar. Deputados, Comissões e cidadãos em geral podem encaminhar representação para a Mesa, que fará a destinação para o Conselho de Ética. Partidos políticos com representação no Congresso Nacional podem encaminhar representação diretamente ao Conselho de Ética.

Os trabalhos do Conselho são regidos por um regulamento próprio que dispõe sobre os procedimentos a serem observados no processo disciplinar, de acordo com o disposto no Código de Ética e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Informações disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/eticaedecoro>

²⁰ O Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo traz, em seu artigo 28, as atribuições do corregedor-geral da Justiça. Entre elas estão as de receber e, se for o caso, processar as reclamações e instaurar sindicâncias contra juízes; acompanhar o desempenho de juízes não vitalícios; fiscalizar, em caráter geral e permanente, a atividade dos órgãos e serviços judiciários de primeira instância e estabelecimentos prisionais; realizar correições; decidir sobre interdição de cadeias; estabelecer normas de serviços das serventias; fiscalizar, em caráter geral e permanente, as atividades das delegações notariais e de registros, entre outras. Informação disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Institucional/Corregedoria/Default.aspx?f=7>.

²¹ O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. Missão do CNJ - Contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade em benefício da Sociedade. Informações disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/atribuicoes>.

²² O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) atua em prol do cidadão executando a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil e de seus membros, respeitando a autonomia da instituição. O órgão foi criado em 30 de dezembro de 2004, pela Emenda Constitucional nº 45, e tem sede em Brasília (DF). Entre as funções do CNMP está a de Receber reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa.

Judiciário que, atualmente, contabiliza em números a verificação da qualidade na prestação do serviço, uma vez que o acesso à Justiça não significa apenas facilidade de acesso ao Judiciário, mas também acesso à decisão justa, que deve ser proferida em tempo hábil a fim de que o direito não pereça.

Quanto ao controle realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público é possível verificar que as reclamações e encaminhamentos têm garantido o acesso da população ao órgão, de forma que se possa viabilizar o controle pelo Ministério Público da prestação de serviços públicos como educação e saúde.

4 O CONTROLE DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A análise da qualidade da educação tem sido objeto de estudo e implementação em diversos países, desde a década de 70. Ocorre que a análise das avaliações deixa de ser mero procedimento e passa a ser vista como instrumento hábil a direcionar melhorias na qualidade da educação.

Com esta finalidade é que passam a ser criadas avaliações continuadas dos estudantes e índices capazes de medir a qualidade do ensino, sendo que estes serão utilizados para determinar a implantação de melhorias e parâmetros mínimos desejados para o conhecimento dos alunos.

Em relatório do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME), apoiado pela Fundação Victor Civita elaborado no ano de 2011, são apontadas condutas governamentais responsáveis pela implementação de sistemas de avaliação e gestão educacional com o mister de analisar o controle de qualidade da educação.

O relatório cita um estudioso em educação Gajardo que aponta a ampliação nos sistemas de avaliação como procedimento adotado em vários países da América Latina, sendo certo que o controle de qualidade verificado nos resultados obtidos em avaliações foi verificado em 13 países na América Latina, com início em Cuba ainda na década de 1970.

As avaliações como instrumento de controle de qualidade da política pública educacional são essenciais para a verificação do aprendizado do aluno e determinação de investimento em áreas nas quais o aprendizado é deficitário.

Observe-se que a melhoria na qualidade da educação possui diversas modalidades de análise e investimento. A educação deve se atualizar com o desenvolvimento tecnológico, investir na educação continuada de seus professores e na verificação de aprendizagem contínua a fim de estabelecer critérios mínimos de qualidade em todo o território nacional, critérios estes que devem levar em consideração a realidade que circunda a educação.

A simultaneidade das reformas educacionais em diversos países, nos quais a preocupação original era com a qualidade da educação, são hábeis a demonstrar que o governos deixaram de compreender a educação como mero direito social, e passaram a analisar que a qualidade na educação seria essencial para o desenvolvimento tecnológico dos países, especialmente dos países em desenvolvimento.

A análise dos resultados das avaliações contínuas passa a ocupar posição central no sistema de gestão educacional uma vez que em razão dos resultados é possível a verificação das áreas deficitárias e a destinação de recursos prioritários para estas.

Segundo o relatório do GAME a origem das avaliações como instrumento de gestão escolar estaria na doutrina norte-americana de Ronald Reagan que preocupado com os resultados da qualidade do ensino nos Estados Unidos apontados no estudo “Uma Nação em Risco” determinou que as avaliações deveriam servir como instrumento de verificação da certificação de aprendizagem para a concessão de diplomas.

A avaliação externa da qualidade da educação passa a ser analisada como importante ferramenta na gestão educacional.

Saliente-se ainda que, a análise da qualidade do ensino foi utilizada também para a concessão de incentivos aos professores. Estes tinham como finalidade recompensar o esforço pela melhoria de qualidade do ensino e ao mesmo tempo dividir com os professores a responsabilidade pela evolução continuada desta qualidade.

O relatório do GAME continua explanando acerca da evolução das avaliações como instrumentos de gestão escolar e, passa a analisar que, na Inglaterra a doutrina de Margaret Thatcher que em razão das avaliações de desempenho passou a estabelecer um ranking de qualidade das escolas e do desempenho dos alunos, ressalte-se que as escolas eram ranqueadas como se fossem times de futebol.

No governo de Thatcher a tendência liberal que objetiva impedir o avanço das ideias sociais se preocupava mais com o controle dos resultados do que com o procedimento. Neste aspecto é que o controle de qualidade da educação baseado nos resultados das avaliações passa a ser utilizado pelo Governo para a criação de um currículo nacional e de um sistema de avaliação.

Desse modo, ainda que por meios nem tanto adequados, começa a preocupação com o fornecimento de um serviço público educacional de qualidade.

4.1 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

A avaliação do aprendizado do aluno deixa de ser mero procedimento para progressão e avanço no ensino sequencial, e passa a ser utilizada como verdadeiro controle da prestação do serviço educacional, de forma que os resultados das avaliações reflitam, também, a didática, a estrutura e os instrumentos.

Dessa forma houve a necessidade de criação de avaliações sequenciais com o objetivo de avaliação do aprendizado e, sobretudo, da educação pública oferecida, assim, as avaliações passaram a ser vistas como verdadeiro instrumento de controle de qualidade educacional.

No caso do Brasil a implantação de sistemas de avaliação inicialmente foi estadual e, com a criação da prova Brasil, em 2005, e estruturação do IDEB, em 2007, este último

considerado um índice capaz de avaliar a qualidade da educação básica, passa a admitir o trabalho com metas e a verificação em números na qualidade da educação.

Nesse sentido, segundo o relatório do GAME:

O pensamento por trás dos passos do MEC e do INEP na criação primeiramente de uma avaliação censitária nacional e, em seguida, de um indicador que sintetizava a qualidade do ensino, ficou expressa no Decreto Nº 6.094, que implementou o Plano de Metas Compromisso: “Todos pela Educação”. Essa legislação, uma peça central na estratégia do Ministério de estabelecer uma espécie de cruzada nacional a favor da qualidade da Educação e galvanizar os estados e municípios em torno de um conjunto de metas, explicitou as principais estratégias do Ministério para a melhoria dos resultados das escolas. As três primeiras metas davam a avaliação educacional como o instrumento preferido e especificavam os resultados dos alunos como o parâmetro e o objetivo dos esforços de melhoria.

[...]

No segundo capítulo do mesmo decreto, o Ministério estabeleceu o IDEB como a forma de aferir a qualidade da Educação básica e como o indicador a ser usado na verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao “Compromisso Todos pela Educação”. Com um único artigo, o MEC parecia querer encerrar uma discussão de décadas sobre a melhor maneira de definir e medir a qualidade da Educação e optou por uma solução de fácil compreensão. A partir de 2007, os resultados dos alunos, medidos por sistemas de avaliação externa, se tornaram o objetivo da política educacional e o parâmetro a ser usado para medir o sucesso do governo na condução dessa política.

O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), sua formulação objetiva medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

Funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias.

É calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente.

As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

Nas tabelas abaixo é possível notar os resultados do IDEB, bem como as projeções até 2021²³.

IDEB - Resultados e Metas

Anos Iniciais do Ensino Fundamental

	IDEB Observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
Dependência Administrativa									
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5

Anos Finais do Ensino Fundamental

	IDEB Observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5
Dependência Administrativa									
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	3.3	3.4	3.7	4.1	5.2
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	3.3	3.5	3.8	4.2	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.1	3.3	3.5	3.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.8	6.0	6.2	6.5	7.3

Ensino Médio

	IDEB Observado				Metas				
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2
Dependência Administrativa									
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.9
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0

Os resultados marcados em cinza referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

²³ Informações disponíveis em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=58999>

4.2 O Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP)

Em maio de 2008 foi lançado pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, o Programa de Qualidade da Escola tem como objetivo promover a melhoria da qualidade do sistema de ensino na rede estadual paulista, com ênfase no direito que todos os alunos da rede pública possuem: o direito de aprender com qualidade, eis aqui a demonstração da necessidade de cumprimento do princípio constitucional da eficiência.

O Programa de Qualidade da Escola²⁴ avalia anualmente cada escola estadual paulista de maneira objetiva, a fim de acompanhar a qualidade do serviço educacional prestado, e propõe metas para o aprimoramento da qualidade do ensino que oferecem, a partir do IDESP – indicador que mede a qualidade das escolas. Assim, o programa cumpre o papel de apoiar o trabalho das equipes escolares no esforço da melhoria da educação e de permitir que os pais de alunos e a comunidade possam acompanhar a evolução da escola pública paulista.

O IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo é o indicador que avalia a qualidade das escolas estaduais paulistas em cada ciclo escolar e permite fixar metas anuais para o aprimoramento da qualidade da educação no Estado. O IDESP e as metas fixadas norteiam o trabalho da equipe da escola na direção desta melhoria do ensino e da gestão escolar, com o apoio da Secretaria de Estado da Educação.

O IDESP corresponde à multiplicação de dois indicadores - o indicador de desempenho (ID), que avalia o quanto os alunos aprenderam, e o indicador de fluxo (IF), que avalia quanto tempo os alunos levam para aprender. O IDESP é calculado para cada etapa da escolarização (s): Onde IDs é o indicador de desempenho da série s e IFs é o indicador de fluxo da série S, e S representando o 5º ano do EF, o 9º ano do EF ou a 3ª série do EM.

O desempenho dos alunos é medido pelos resultados dos exames de Língua Portuguesa (LP) e Matemática (Mat) do SARESP, nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio.

De acordo com as notas obtidas pelos alunos, é possível agrupá-los em quatro níveis de desempenho, definidos a partir das expectativas de aprendizagem da Proposta Pedagógica do Estado de São Paulo:

ABAIXO DO BÁSICO

Os alunos demonstram domínio insuficiente dos conteúdos, competências e habilidades requeridos para a série escolar em que se encontram.

BÁSICO

²⁴ Informações disponíveis em: http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica_2012.pdf

Os alunos demonstram desenvolvimento parcial dos conteúdos, competências e habilidades requeridos para a série escolar em que se encontram.

ADEQUADO

Os alunos demonstram conhecimentos e domínio dos conteúdos, competências e habilidades requeridos para a série escolar em que se encontram.

AVANÇADO

Os alunos demonstram conhecimentos e domínio dos conteúdos, competências e habilidades além do requerido para a série escolar em que se encontram.

O cálculo do IDESP de 2012 segue a mesma metodologia, utilizando as informações do SARESP 2012 e situação final do aluno em 2012. A partir do cálculo do IDESP de 2012, é possível avaliar a evolução da escola em relação a 2011 e apurar o quanto a escola conseguiu atingir das metas estabelecidas, metas que foram apresentadas às escolas no boletim do IDESP 2011.

A partir de 2009, passou-se a considerar um adicional por qualidade para efeito de pagamento do bônus. Esse adicional, antes considerado como índice próprio para pagamento do bônus (antes IQ), passa a ser incorporado ao cálculo do Índice de Cumprimento de Metas (IC). Este adicional reflete a posição do IDESP da escola em relação à média das escolas da rede e à meta de longo prazo (Meta 2030). A média das escolas é denominada IDESP agregado, diferenciada por nível de ensino²⁵.

Neste aspecto, pretende-se incentivar a participação dos professores na gestão de qualidade do ensino, uma vez que o resultado obtido pelos alunos interfere também na remuneração de bônus dos professores. A gestão escolar passa a ser compartilhada.

4.3 Censo escolar

Trata-se de um levantamento de dados estatísticos de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Ele é feito com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de Educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.

É o principal instrumento de coleta de informações da educação básica, pois coleta dados do ensino regular (educação Infantil e ensinos fundamental e médio), da educação especial e da educação de jovens e adultos (EJA). No censo escolar os dados disponibilizados são sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar.

²⁵ Informações disponíveis em: http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica_2012.pdf

As informações obtidas no senso retratam a realizada da educação pública brasileira e, por isso, servem como referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação, incluindo os de transferência de recursos públicos como merenda e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas entre outros.

Além disso, os resultados obtidos no Censo Escolar sobre o rendimento (aprovação e reprovação) e movimento (abandono) escolar dos alunos do ensino Fundamental e Médio, juntamente com outras avaliações do Inep (Saeb e Prova Brasil), são utilizados para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador que serve de referência para as metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Ministério da Educação.

Eis aqui a aplicação de indicadores de referência, próprios da iniciativa particular, com adequação ao serviço público, inclusive para permitir que os investimentos públicos sejam adequadamente distribuídos.

4.4 O Plano de Desenvolvimento da Educação

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado em 2007 pelo Ministério da Educação. A recepção da população a este plano foi favorável, uma vez que este demonstrava a preocupação com a qualidade da educação básica.

Entretanto, as críticas foram no sentido de que o plano traria metas, mas não disponibilizava mecanismos de controle, permitindo, desse modo, que as estatísticas fossem mascaradas.

O Decreto 6.094 de 2007 estabeleceu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que segundo a melhor doutrina, “seria o carro chefe do Plano” (SAVIANI, 2007, p.1233).

O PDE estabeleceu ações que devem ser adotadas pelo MEC, com objetivos principais direcionados à educação básica, mas que contemplam outros eixos que possibilitem a qualidade do aprendizado, tais como atendimento médico, transporte, equipamentos de informática nas escolas. Nesse sentido os principais programas direcionados à educação básica, são listados por (SAVIANI, 2007, p. 1233-1234):

No que se refere aos níveis escolares, a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o “FUNDEB”, o “Plano de Metas do PDEIDEB”, duas ações dirigidas à questão docente (“Piso do Magistério” e “Formação”), complementadas pelos programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para

Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guias de tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital”.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi aprovado em dezembro de 2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), cujo prazo de vigência se esgotava no final desse ano.

Como se pode ver pela própria denominação, o atual Fundo amplia o raio de ação em relação ao anterior, estendendo-se para toda a educação básica. Para isso, a participação dos estados e municípios na composição do fundo foi elevada de 15 para 20%, do montante de 25% da arrecadação de impostos obrigatoriamente destinados, por determinação constitucional, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, assegurando-se a complementação da União.

Em relação à educação básica, existem ações que incidem sobre nível específico de ensino, é o caso da ação “Proinfância”, que é dirigida especificamente à educação infantil, visando garantir o financiamento para a construção, ampliação e melhoria de creches e pré-escolas.

Em relação ao ensino fundamental, foram previstas três ações: uma delas é a “Provinha Brasil”, com o objetivo de avaliar o desempenho em leitura das crianças de 6 a 8 anos de idade, tendo como objetivo verificar se os alunos da rede pública estão conseguindo chegar aos 8 anos efetivamente alfabetizados; a segunda é o “Programa Dinheiro Direto nas Escolas”, que concederá, a título de incentivo, um acréscimo de 50% de recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB; e a terceira é o “Gosto de Ler”, que pretende, por meio da Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa, estimular o gosto pela leitura nos alunos do ensino fundamental.

Quanto ao ensino superior, o Plano inscreve cinco ações, a com maior impacto no sistema educacional é o “FIES-PROUNI”, que pretende facilitar o acesso ao crédito educativo e estender o prazo de ressarcimento, além de permitir o parcelamento de débitos fiscais e previdenciários às instituições que aderirem ao PROUNI.

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Em 2010 o FIES²⁶ passou a funcionar em um novo formato. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa e os

²⁶ Informações disponíveis em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br>

juros caíram para 3,4% ao ano. Além disso, passou a ser permitido ao estudante solicitar o financiamento em qualquer período do ano.

O PROUNI é o programa do Ministério da Educação, criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior.

Podem participar do Prouni²⁷ os estudantes brasileiros que não possuam diploma de curso superior e que atendam a pelo menos uma das condições: ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública; ter cursado o ensino médio completo em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola; ter cursado o ensino médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola privada; ser pessoa com deficiência; ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente da instituição pública e concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura. No caso dos professores da rede pública não há requisitos de renda.

Em relação aos demais casos, para concorrer às bolsas integrais o candidato deve ter renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa. Para as bolsas parciais de 50%, a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa.

Em relação ao Plano Nacional de Educação questiona-se a adoção da terminologia “Plano” uma vez que não estão dispostas estratégias para a persecução das metas, apenas dispõe-se de um programa de metas. Entretanto, do termo “Plano”, possui fundamento histórico.

Nesse sentido é o ensinamento de Saviani (2007, p. 1238):

[...] a alínea “a” do artigo 150 da Constituição de 1934, que estabeleceu como competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”.

A formulação da Constituição de 1934 já contém um elemento que veio a integrar a ideia de plano nacional de educação relativa ao conteúdo abrangente, estendendo-se ao ensino em todos os seus aspectos e em todo o território nacional. Essa característica está presente na

Constituição atual que, no artigo 214, prevê a aprovação, em lei, de plano nacional de educação, com duração plurianual, com o objetivo de articular e desenvolver o ensino dos diferentes níveis e integrar as ações do poder público. Nos termos da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

²⁷ Informações disponíveis em: <http://siteprouni.mec.gov.br>

(LDB), o conteúdo abrangente do plano se refere aos níveis e modalidades de ensino.

Ainda que o Plano de desenvolvimento da educação tenha representado um avanço na abordagem do tema, estabelecendo metas para a educação brasileira, este não contemplou as estratégias que deveriam ser adotadas.

Após a aprovação do PDE se questionou a necessidade de aprovação de outro Plano Nacional de Educação, uma vez que na época de aprovação do PDE, o Plano Nacional tinha vigência de 2001 a 2009. Entretanto, não foi o que se sucedeu. O próprio PNE não previu instrumentos de concretização de suas metas, vez que houve veto presidencial em seus pontos mais essenciais, tornando praticamente inviável a consecução das metas do Plano.

[...] na verdade, o PDE não se configura como um Plano de Educação propriamente dito. É, antes, um programa de ação. Assim sendo, o nome “plano” evoca, aí, mais alguma coisa como o “Plano de Metas” de Juscelino Kubitschek do que a ideia dos planos educacionais como instrumentos de introdução da racionalidade na ação educativa, entendida esta como um processo global que articula a multiplicidade dos seus aspectos constitutivos num todo orgânico. Com certeza, trata-se de uma coincidência, mas não deixa de ser curioso observar que também o plano de metas de Juscelino se definiu pelo número 30, já que a última meta, a de número 31, a construção de Brasília, foi definida como “meta-síntese”. Foram fixadas metas com prazo de cinco anos para 30 setores básicos da economia. Deve-se, pois, reconhecer que o “Programa de Metas” de Kubitschek se revestia de maior organicidade do que o PDE, pois o conjunto de metas se distribuía em seis grupos (energia, com cinco metas; transportes, sete metas; alimentação, seis; indústrias de base, onze metas; educação, uma; construção de Brasília, uma, a meta-síntese) ligados aos aspectos estratégicos do desenvolvimento nacional (Benevides, 1976, p. 210 apud Saviani, 2007, p. 1242).

Em sentido positivo, a singularidade do PDE se manifesta naquilo que ele traz de novo e que, portanto, não fazia parte do PNE e também não se encontrava nos planos anteriores. Trata-se da preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, o que se revela em três programas lançados no dia 24 de abril: o “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (IDEB), o “Provinha Brasil” e o “Piso do Magistério”. Cumpre, pois, examinar especificamente essa questão.

O plano de desenvolvimento da educação cria provas avaliativas com a finalidade de verificação do aprendizado do aluno para controle da qualidade da educação, é o caso da “Provinha Brasil”, instrumento que permite a verificação do desempenho de leitura das crianças que até aos 8 anos de idade, devem estar alfabetizadas. Este instrumento será analisado com maior ênfase em momento oportuno nesta pesquisa.

A crítica mais enfática ao PDE deve ser a respeito das condições de trabalho dos profissionais da educação:

No que se refere às condições de trabalho, a questão principal, que o PDE não contempla, diz respeito à carreira profissional dos professores. Essa carreira teria que estabelecer a jornada integral em um único estabelecimento de ensino, de modo que se pudessem fixar os professores nas escolas, tendo presença diária e se identificando com elas. E a jornada integral, de 40 horas semanais, teria que ser distribuída de maneira que se destinassem 50% para as aulas, deixando-se o tempo restante para as demais atividades. Com isso, os professores poderiam participar da gestão da escola; da elaboração do projeto político-pedagógico da escola; das reuniões de colegiado; do atendimento às demandas da comunidade e, principalmente, além da preparação das aulas e correção de trabalhos, estariam acompanhando os alunos, orientando-os em seus estudos e realizando atividades de reforço para aqueles que necessitassem. (SAVIANI, 2007, p. 1260).

Em 06/09/2006 foi lançado o “Compromisso Todos pela Educação”, tal movimento. Apresenta-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, trata-se de um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação, Instituto Itaú Cultural, Instituto Ayrton Senna, Cia., Banco Santander, entre outros.

A preocupação da sociedade com a qualidade da educação brasileira pode ser demonstrada neste compromisso, com estabelecimento de metas que pretendam ampliar o ensino de qualidade.

Entretanto, nas palavras de Saviani (2007, p. 1253-1254):

[...] sem uma forte ampliação do financiamento público ao ensino superior, a busca de melhoria da qualidade da educação básica terá dificuldades de chegar a resultados significativos.

[...] a lógica que embasa a proposta do “Compromisso Todos pela Educação” pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”: o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas.

É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e “qualidade total”. Esta, assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável.

No entanto, de fato, sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do “método da qualidade total” que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando

continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos. É isso, sem dúvida, que o movimento dos empresários fiadores do “Compromisso Todos pela Educação” espera do Plano de Desenvolvimento da Educação lançado pelo MEC.

O Plano de Desenvolvimento da Educação significou um avanço governamental, na preocupação com o fornecimento de ensino com qualidade e, ainda mais, com a preocupação em relação ao acesso à educação, contudo, não avançou em sua finalidade, pois, não instrumentalizou suas metas, representando verdadeiras metas, contudo, sem estratégias para a consecução destas.

Dessa forma, o estabelecimento de estratégias viáveis para o cumprimento das metas assumidas e de futuras metas desejáveis, ficaria a cargo de um novo Plano Nacional de Educação, haja vista que o que estava em vigência no momento da aprovação do PDE não era o mais adequado, pois, mais uma vez não disciplinava acerca dos investimentos na educação brasileira.

4.5 O Plano Nacional de Educação

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, disciplina que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996 (Lei n. 9.394/96), determina que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

O primeiro plano ficou conhecido como “PNE da Sociedade Brasileira”, configurou-se no Projeto de Lei (PL) n. 4.155/98.

Na Câmara dos Deputados, foram realizadas audiências públicas com a participação de parlamentares de diferentes partidos e de setores da sociedade, para discutir o PL n. 4.155/98.

O PNE foi aprovado pela Câmara de Deputados no dia 14 de junho de 2000 e estava estruturado em torno de três eixos: a) a educação como direito individual; b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; c) a educação como meio de combate à pobreza. Os objetivos gerais da educação estabelecidos no PNE são: a elevação global do nível de educação da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação pública, e a democratização da gestão do ensino público.

Em seguida, o PL n. 4.155/98, em 30 de junho de 2000, foi remetido ao Senado Federal, onde recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 42/2000, tendo como relator o senador José Jorge (PFL), na Comissão de Educação do Senado.

De lado do Executivo, em agosto de 1997, o MEC divulgou sua proposta para o PNE (Brasil, 1997), tomando a iniciativa de convocar algumas entidades educacionais a participar dos debates sobre os temas Educação Fundamental, Educação Infantil, Ensino Médio e Ensino Superior (AGUIAR, 2010, p. 710-711).

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), teceu, críticas à proposta de PNE por considerar que, em nome do princípio federativo e da descentralização, a maioria das metas estava sob a responsabilidade dos estados e municípios.

O PNE teve sua aprovação pela Lei n. 10.172/2001 e tinha como objetivo assegurar que, até 2011, todas as crianças, os jovens e os adultos tivessem condições de acesso e permanência nas escolas públicas do país.

Ainda que, com dificuldades de ordem política e administrativa, se esperava que o PNE se configurasse como um plano de Estado, não um plano de governo, posto que, ultrapassaria o período de duas gestões governamentais.

De se ressaltar que, dois anos após a aprovação do PNE, houve mudança do governo no Brasil e a agenda das políticas educacionais, a partir de 2003, foi reorientada, com ênfase, sobretudo, na expansão da educação pública de qualidade.

Com metas traçadas, sem a estratégia adequada para a consecução destas, aliada à racionalização da máquina administrativa, muitos objetivos do Plano Nacional de Educação Superior não foram atingidos, como exemplo, a disseminação de educação superior por institutos federais.

Ao final do decênio de eficácia do PNE 2001-2009 iniciou-se o debate acerca do sucessor deste plano, com a finalidade de que as metas estabelecidas desta vez, apresentassem estratégias e investimentos adequados para o cumprimento dos objetivos do Plano.

Assim, o novo Plano Nacional de Educação também, se trata de uma lei com vigência de 10 anos, e institui diretrizes educacionais com diversas diretrizes²⁸, dentre elas o de

²⁸ Lei 13.005/2014, oriunda do Projeto de Lei n° 8035 de 2010.

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da aprovação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas no cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual;

IV - melhoria da qualidade da educação;

garantir a universalização da educação, a melhoria da qualidade da educação e a gestão democrática.

Devem ser estabelecidas políticas públicas orientadas ao cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, referidas metas constam de um anexo à lei.

A lei 13.005/2014 em sua redação final deixou de destinar textualmente quantia exata das rendas do petróleo e gás natural, de forma que dependem de edição de lei complementar os percentuais de investimento desta receita na educação.

São estabelecidas formas de controle da política pública educacional, a fim de se permitir a análise da qualidade desta e, em não sendo adequada, que se procedam alterações nos rumos das políticas educacionais²⁹.

O Plano Nacional de Educação conta com um anexo que contém 20 metas e estratégias a serem progressivamente cumpridas no seu prazo vigência. Estas metas vislumbram desde a garantia de amplo acesso à educação infantil, garantindo-se a diminuição do analfabetismo na população, bem como o aumento do acesso a cursos profissionalizantes e ao ensino superior. Suas metas ainda contemplanam a ampliação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, a fim de que se possa ampliar a formação de mestres e doutores. Suas metas

V - formação para o trabalho e para a cidadania;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos/as profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

²⁹ Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte básica de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para orientação das políticas públicas necessárias.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos/as estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos/as alunos/as de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos/as profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º, não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

[...]

§ 5º A avaliação de desempenho dos/as estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e calendário de aplicação.

finais contam com a estimulação da gestão democrática da educação, permitindo-se que grêmios estudantis e conselhos escolares auxiliem na gestão educacional.

Dessa forma, referidas metas são estabelecidas pelo plano com a seguinte redação:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Estratégias:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos/às conselheiros/as dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos/às representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas;

19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e de associações de pais e mestres, assegurando-se, inclusive, espaço adequado e condições de funcionamento na instituição escolar;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de

programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares por profissionais da educação, alunos/as e familiares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira;

19.8) aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.

O fortalecimento dos Conselhos escolares pode ser verificado em diversas metas, que visam, sobretudo, permitir a gestão democrática da escola, de forma que estes possam auxiliar na elaboração de políticas públicas adequadas para o ambiente escolar, tendo em vista a realidade social que o circunda e, ainda, auxiliar na gestão de qualidade das escolas.

O Plano Nacional de Educação, conta, ainda, com a disposição da vinculação de receitas públicas para o investimento na educação, mais um indício de que as condutas dos Administradores Públicos estarão cada vez menos discricionárias e mais vinculadas.

É o que pode ser notado na meta 20:

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

A demora na aprovação do Plano Nacional de Educação que inicialmente previa vigência de 2011 a 2020 de autoria do Executivo, já havia sido aprovada pelos deputados em 2012, contudo foi modificada no Senado, razão pela qual retornou para a Câmara dos Deputados.

Somente em 22 de abril de 2014 a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8035, de 2010, do Poder Executivo, proferiu parecer que aprovou o Plano Nacional de Educação.

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação buscou-se universalizar o acesso ao ensino de qualidade, e, ainda, determinar a maior destinação de receitas para o investimento na qualidade do ensino público ofertado, de forma que se invista em infraestrutura e na formação dos profissionais, em especial, dos profissionais de educação básica.

A preocupação com a gestão de qualidade na educação pode ser demonstrada por diversos meios de estudo que se preocupam com a criação de mecanismos que permitam avaliar e acompanhar o desenvolvimento do aprendizado do aluno.

Na tentativa de criar indicadores para a análise da educação, foi criado um documento coordenado pelo UNICEF e pelo INEP, com o objetivo de direcionar a avaliação da qualidade na educação, de forma que se estabeleça diversos métodos para esta verificação, uma vez que as avaliações de aprendizagem são insuficientes para tal mister.

Assim, no que tange aos instrumentos de avaliação o instrumento elaborado em fevereiro de 2004, trata da necessidade de criação de outros meios de avaliação, tais como seminários, trabalhos em sala. Pois, de acordo com o documento, a avaliação de aprendizagem deve ser um processo, e não apenas feita em uma oportunidade, por um único instrumento.

Na busca destes indicadores de educação o documento elaborado pelo INEP em parceria com o PNUD, traça outros mecanismos para a avaliação da área educacional, incluindo a participação democrática na gestão do ensino, a formação e as condições de trabalho, o ambiente o acesso e a permanência na escola, indicadores estes que, atualmente, continuam sendo utilizados na gestão educacional.

Um documento dos mesmos organizadores, em moldes parecidos com os de 2004, foi elaborado em 2007, contudo, neste caso, o que se pretende estabelecer indicadores para a análise da alfabetização, no restante do estudo preocupa-se com os indicadores similares aos do documento de 2004, trata-se, portanto, de mais uma demonstração da necessidade de criação de indicadores que permitam uma avaliação adequada da qualidade da educação.

4.6 Projeto de Lei nº 7420 de 2006: A qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção

Referido Projeto de Lei é de autoria da Professora Raquel Teixeira, e estabelece mecanismos para a análise de qualidade da educação e, ainda, critérios para a responsabilização dos gestores públicos.

A análise da qualidade da educação será aferida por avaliações nacionais, sendo que os resultados deverão ser utilizados para a determinação da alocação de recursos financeiros³⁰.

O Projeto de Lei estabelece critérios de controle de qualidade da educação, tais como a titulação docente, jornada de trabalho e padrão de infraestrutura, e, ainda, a utilização dos resultados obtidos em provas aplicadas aos estudantes, tais resultados seriam utilizados como critérios para a destinação de recursos públicos.

³⁰ Projeto de Lei nº 7420 de 2006: Art. 2º A qualidade do ensino fundamental e médio será periodicamente aferida pelo processo nacional de avaliação do rendimento escolar, previsto na lei de diretrizes e bases da educação nacional, conduzido pela União.

A proposta do Projeto de Lei entre outros argumentos contou com a seguinte justificção:

É indispensável, porém, que a implementação dessa legislação resulte em políticas públicas efetivamente comprometidas com a qualidade, com o real acesso de cada brasileiro ao saber e à elevação do nível geral de escolaridade da população ao longo do tempo.

Para tanto, é fundamental firmar compromissos com a elevação da qualidade e definir responsabilidades dos gestores públicos com relação a eles. Enfim, estabelecer uma legislação de responsabilidade educacional, voltada para a qualidade, com procedimentos claros para a sua promoção e com penalidades para aqueles que não os implementarem.

O parecer que analisou referido Projeto de Lei e outros que tratam da responsabilidade na educação contou com o parecer que entre outras conclusões, apresentou os seguintes apontamentos:

Desse modo, parece oportuno que, a partir dos projetos de lei em comento, sejam reunidas, em um Substitutivo, as seguintes propostas: a) padrões de oferta da educação de qualidade; b) assistência financeira para os entes federados cujos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino forem insuficientes para garantir a disponibilidade desses padrões; c) responsabilidade dos governantes na implementação das metas do Plano Nacional de Educação, proporcionalmente ao tempo de duração de seus mandatos e na manutenção do padrão de qualidade da educação oferecida na rede escolar sob sua jurisdição; d) assistência técnica da União aos entes federados que apresentem declínio na qualidade de sua educação básica; e) instituição da ação civil pública de responsabilidade educacional. Considerada a heterogeneidade no grau de desenvolvimento das redes de ensino dos diversos entes federados, convém prever um prazo para que todos assegurem a oferta desses padrões.

Há ainda outro ponto que merece profunda reflexão. A relevância social da oferta da educação de qualidade é inquestionável, um direito constitucional e um dever do Estado. O progresso nessa direção constitui um objetivo inafastável de política pública. O retrocesso, devido à omissão da gestão pública, portanto, deve ser considerado como inadmissível. Ora, o acesso aos cargos de governo se faz no ambiente político, de acordo com as normas que regem o sistema eleitoral. A legislação em vigor prevê algumas alternativas que, no exercício de cargo eletivo ou fora dele, tornam o cidadão inelegível. Parece plenamente razoável, dado o impacto da educação deficiente, resultante da inação do gestor público, que esta seja condição de inelegibilidade. A matéria, contudo, é objeto de lei complementar. Por essa razão, ela não é abordada no Substitutivo apresentado à apreciação desta Comissão. Este Relator, porém, considera que o debate do tema é de inquestionável importância. Assim sendo, oferece à apreciação dos ilustres Pares, um projeto de lei complementar, alterando a Lei Complementar nº 64, de 1990, para inserir, entre as condições de inelegibilidade, o retrocesso injustificado na qualidade da respectiva rede de educação básica, decorrente da falta de cumprimento dos requisitos de padrão de qualidade definidos na legislação.

Dessa forma, o parecer concluiu pela constitucionalidade dos projetos de lei apresentados e determinou a elaboração de um substitutivo que contemple as principais propostas.

4.7 Controle de qualidade externo

O controle de qualidade da política pública também pode ser feito no âmbito externo ao da Administração. Nesta espécie de controle quem realiza a avaliação da qualidade da prestação da política pública é o próprio cidadão.

Observe-se que se prefere o termo controle de qualidade da política pública, pois a fase de avaliação da política pública está inserida no ciclo de formação e execução das políticas públicas, razão pela qual o controle não seria apenas o serviço público, realizado em relação à análise de seu destinatário final, mas seria realizado pelo destinatário final como forma de alterar o direcionamento da política pública.

Diferentemente do setor privado no qual o controle realizado pelo destinatário do produto ou serviço é apenas indicativo, no setor público é cada vez mais presente a ideia de que o controle de qualidade realizado e questionado pelo cidadão deve ser capaz de ensejar mudanças de rumo, a fim de se permitir que a política pública seja a mais adequada para o fim a que ela se destina.

4.7.1 O controle realizado pelo cidadão: possibilidades

O acesso às informações sobre os serviços públicos e sobre as contas da Administração Pública além de efetivar o direito de acesso às informações, permite que o cidadão controle os gastos do governo e a qualidade do serviço público prestado.

Dessa forma, instrumentos que viabilizam o controle pelo cidadão estão sendo cada vez mais acessíveis e disponíveis.

Na esfera administrativa, como visto anteriormente, o sistema de ouvidorias criado por diversos órgãos públicos permite que o usuário atue em parceria com a Administração de forma, que compete a ele, na condição de destinatário do serviço, a avaliação da qualidade deste.

Quanto aos instrumentos processuais disponíveis ao cidadão para questionar o serviço público, existem as ações de obrigação de fazer a ação popular, hábeas a questionar opções administrativas e, até mesmo, no caso das obrigações de fazer negativa de atendimento ao usuário, como é o caso da saúde, serviço no qual, muitas vezes o cidadão se encontra

desamparado e, acaba recorrendo ao Judiciário para que tenha assegurado a efetividade do direito à saúde.

Na função legislativa existe a possibilidade da lei de iniciativa popular e a participação em audiências públicas que tem como destinação principal a participação e a discussão com o Legislativo das opções do legislador em determinadas matérias, é o caso, por exemplo, de legislações ambientais.

4.7.2 A lei de proteção do usuário do serviço público

O artigo 27 da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 assegura o direito ao usuário do serviço público ter uma legislação específica que discipline as normas de utilização dos serviços públicos.

Contudo, tal norma possui eficácia limitada, segundo a classificação de José Afonso da Silva, uma vez que demandaria a edição de legislação infraconstitucional que disponha acerca dos direitos básicos do usuário do serviço público.

Não há lei que regule esse direito garantido constitucionalmente, razão pela qual surgem alguns conflitos.

A morosidade do legislativo inviabiliza a eficácia plena de um direito constitucionalmente assegurado, razão pela qual foi necessário o pronunciamento jurisdicional em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, a ADO nº 24, promovida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

O fundamento da omissão inconstitucional está insculpido no lapso temporal de 15 anos para a edição de lei que regule os direitos básicos do usuário de serviço público, uma vez que na data da publicação da EC 19/1998 foi conferido pelo legislador constituinte o prazo de 120 dias para a edição de referida lei.

O vácuo normativo acaba impedindo a eficácia plena dos direitos do usuário do serviço público uma vez que na ausência de norma que disponha acerca dos direitos mínimos deste usuário, as normas aplicáveis à relação jurídica entre usuário e administração pública direta ou indireta são as disposições legais do Código de Defesa do Consumidor que, por vezes, é insuficiente para amparar os direitos do usuário, tendo em vista que na relação entre administração e usuário vigoram as normas de direito público, e estas, por vezes desamparam o usuário em detrimento de um interesse público nem sempre existente.

Em análise do pedido liminar na ADO nº 24 o ministro Dias Tóffoli reconheceu a mora do inconstitucional do Legislativo e fixou o prazo de 120 dias para que o Congresso vote o projeto de lei em tramitação.

Contudo, deixou de analisar a aplicação do Código de Defesa do Consumidor nas relações entre usuário de serviço público e Administração Pública, considerando que este aspecto deve ser analisado com maior profundidade pelo Pleno do Supremo.

Nas palavras do Ministro Dias Tóffoli proferidas na decisão liminar da ADO nº 24:

É bem verdade que não estamos, no presente caso, diante de ausência total de proposição legislativa, tendo em vista que, como informado pelo requerente, no âmbito da Câmara dos Deputados, tramita o Projeto de Lei nº 6.953/2002 (Substitutivo do PL nº 674/1999), o qual, atualmente, está pendente de análise e deliberação pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa.

Assim, a presente omissão diz respeito ao que o Ministro Gilmar Mendes denominou, na ADI nº 3.682/MT, de *inertia deliberandi* (discussão e votação) no âmbito das Casas Legislativas.

[...]

Não obstante esteja em tramitação, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 6.953/2002, visando à regulamentação do art. 27 da EC nº 19/98, já decorreu mais de uma década desde a edição da referida emenda, o que configura manifesta omissão inconstitucional quanto à efetiva aprovação de lei sobre o tema.

[...]

Em conclusão, a omissão legislativa, no presente caso, está a inviabilizar o que a Constituição da República determina: a edição de lei de defesa do usuário de serviços públicos. A não edição da referida disciplina legal, dentro do prazo estabelecido constitucionalmente, ou mesmo de um prazo razoável, consubstancia autêntica violação da ordem constitucional.

[...]

Verificada, portanto, a presença de mora legislativa quanto à regulamentação do art. 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, resta saber se seria possível e viável a concessão dos pedidos liminares requeridos na presente ação.

[...]

No presente caso, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pede o deferimento de medida cautelar para, imediatamente:

"(a.1) determinar aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem assim à Presidência da República, que adotem providências para que a análise do Projeto de Lei nº 6.953/2002 (Substitutivo do PL nº 674/1999) e sua conversão em lei ocorram, no prazo máximo, de 120 (cento e vinte) dias, a contar da intimação da r. decisão que deferir a medida cautelar;

(a.2) determinar a aplicação subsidiária e provisória da Lei nº 8.078/90 Código de Proteção e Defesa do Consumidor enquanto não editada Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, de modo a resguardar minimamente o cidadão contribuinte em suas relações com o Poder Público."

[...]

Destarte, impõe-se a concessão imediata de medida cautelar para, de forma semelhante ao que estabelecido por esta Corte no julgamento da ADI nº 3.682/MT, definir-se, desde já, prazo razoável para que os requeridos adotem as medidas necessárias à edição da lei de defesa do usuário de serviço público, mediante análise e conversão em lei seja do Projeto de Lei nº 6.953/2002 (Substitutivo do PL nº 674/1999), já em tramitação na Câmara

dos Deputados, seja de outra proposição que venha a ser apresentada pelos órgãos competentes.

Nesses termos, acolho a sugestão do autor da demanda e fixo o prazo razoável de 120 (cento e vinte) dias para a edição da lei em questão, tendo em vista ter sido esse o prazo definido no próprio art. 27 da EC nº 19/98. Como afirmado pelo requerente, em sua inicial, a presente decisão, "na prática, teria o condão de renovar o prazo inicialmente concedido pela própria Emenda Constitucional nº 19/98, não implicando, no mais, em maiores consequências jurídicas".

Por certo, o prazo aqui indicado não tem por objetivo resultar em interferência desta Corte na esfera de atribuições dos demais Poderes da República. Antes, há de expressar como que um apelo ao Legislador para que supra a omissão inconstitucional concernente a matéria tão relevante para a cidadania brasileira - a defesa dos usuários de serviços públicos no País.

Deixo, contudo, de deferir, neste momento, o pedido de medida cautelar, na parte em que se requer a aplicação subsidiária e provisória da Lei nº 8.078/90, deixando-o para análise mais aprofundada por parte do Tribunal - caso ainda subsista a mora -, e após colhidas as informações das autoridades requeridas e as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, os quais permitirão o exame mais aprofundado do tema.

Assim sendo, defiro em parte a medida cautelar pleiteada na presente ação, ad referendum do Plenário, para reconhecer o estado de mora do Congresso Nacional, a fim de que os requeridos, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, adotem as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. (grifo do autor)

A constituição em mora do Legislativo e, a determinação do prazo de 120 dias para a aprovação da Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público, surtiu efeitos imediatos, uma vez que o Projeto de Lei nº 6.953 de 2002 foi colocado em regime de urgência.

Ilusão imaginar que os efeitos imediatos seriam mantidos pelo Legislativo Federal, dessa forma, aproximadamente 240 dias após a decisão que determinou a aprovação em 120 dias, o Projeto de Lei obteve parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados³¹.

O direito de proteção do usuário de serviços públicos no âmbito da Administração Pública Federal ainda continua com a eficácia limitada, sem aplicabilidade social.

Ocorre que no Estado de São Paulo existe legislação que dispõe acerca dos direitos básicos do usuário do serviço público, trata-se da Lei nº 10.294/1999, referida lei elenca

³¹ Em 24/04/2014, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o parecer do Relator, Dep. Anthony Garotinho (PR-RJ), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, do Substitutivo 1 ao PL 674/1999 da CTASP, da Emenda de Relator 1 da CFT, da Emenda de Relator 2 da CFT, da Emenda de Relator 3 da CFT, da Emenda de Relator 4 da CFT, da Emenda de Relator 5 da CFT, da Emenda de Relator 6 da CFT, do PL 1678/1999, do PL 1896/1999, do PL 2086/1999, do PL 1397/2003, do PL 674/1999, do PL 4907/2005, do PL 5600/2005, do PL 6926/2006, do PL 6861/2010, do PL 679/2011, do PL 1165/2011, do PL 6002/2013, do PL 6882/2013, e do PL 2007/2011, apensados, com emendas.

alguns direitos como: a qualidade, o tratamento com urbanidade, o direito de informação, o controle adequado do serviço público e a existência de um conselho de ética que analisará reclamações dos usuários.

No estado de São Paulo existe, ainda, um Decreto Estadual nº 45.040 de 2000, que criou e organizou o Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos – SEDUSP.

Dessa forma, pelo menos em relação à existência de norma que garanta e proteja os direitos do usuário do serviço público não se pode dizer que haveria omissão na referida unidade federativa.

Entretanto, na omissão legislativa acerca da proteção conferida ao usuário de serviços públicos, existe um questionamento em relação à aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor a estas relações jurídicas.

Observe-se que a aplicação das regras constantes no Código de Defesa do Consumidor encontra fundamento no próprio diploma consumerista, que dispõe que os serviços fornecidos mediante atividade remunerada sofrem a incidência da legislação de consumo³².

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, proferido em argumentação *obter dictum* no REsp 976836 / RS:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE TELEFONIA. DEMANDA ENTRE CONCESSIONÁRIA E USUÁRIO. PIS E COFINS. Repercussão jurídica do ônus financeiro aos usuários. FATURAS TELEFÔNICAS. LEGALIDADE. DISPOSIÇÃO NA LEI 8.987/95. POLÍTICA TARIFÁRIA. LEI 9.472/97. TARIFAS DOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. AUSÊNCIA DE OFENSA A NORMAS E PRINCÍPIOS DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. DIVERGÊNCIA INDEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA DOS ACÓRDÃOS CONFRONTADOS. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA.

1. A Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

2. O concessionário trava duas espécies de relações jurídicas a saber: (a) uma com o Poder concedente, titular, dentre outros, do *ius imperi* no atendimento

³² De acordo com a lei 8.078/1990 (CDC), em seu Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

do interesse público, ressalvadas eventuais indenizações legais; (b) outra com os usuários, de natureza consumerista reguladas, ambas, pelo contrato e supervisionadas pela Agência Reguladora correspondente.

[...]

6. O regime aplicável às concessionárias na composição da tarifa, instrumento bifronte de viabilização da prestação do serviço público concedido e da manutenção da equação econômico-financeira, é dúplice, por isso que na relação estabelecida entre o Poder Concedente e a Concessionária vige a normatização administrativa e na relação entre a Concessionária e o usuário o direito consumerista. Precedentes do STJ: REsp 1062975/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/09/2008, DJ de 29/10/2008. (grifo do autor)

A exigência da remuneração para que a atividade seja amparada pela legislação de consumo não poder ser vista como óbice para a aplicação do Código de Defesa do Consumidor, vez que, ainda que, nem sempre haja remuneração direta pela prestação de serviços públicos, a remuneração indireta existe, uma vez que a prestação do serviço público depende das receitas tributárias, cujo desembolso é de responsabilidade do cidadão, futuro destinatário da prestação de serviços públicos.

4.7.3 Lei de acesso à informação

A Lei 12.527/2011 conhecida como Lei da acesso à informação entrou em vigor a fim de regulamentar o acesso às informações, direito fundamental assegurado pela Constituição Federal e forma de se permitir a fiscalização da atividade pública pelo particular.

A Lei de acesso à informação revogou a Lei 11.111/2005 que apenas garantia o acesso às informações de órgãos públicos, e concedia aos Poderes a instituição de normas regulamentares, de forma que não havia a efetividade do acesso às informações de interesse público.

Referida lei tem vigência nacional, haja vista que é uma regra que disciplina o acesso às informações no âmbito dos demais entes da federação³³ e não somente no âmbito da União. Assim sendo, objetiva-se dar maior eficácia à regra que busca efetivar o direito fundamental à informação.

A amplitude das regras da lei determina, ainda, que entidades sem fins lucrativos que contem com repasse de recursos públicos devem, também, garantir o acesso às informações acerca da utilização destes recursos públicos.

³³ Lei 12.527/2011: Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Além de dispor acerca do acesso à informação, a lei garante que instrumentos mínimos estejam disponíveis ao público a fim de que esta garantia atinja a sua finalidade. Desse modo, existe determinação no sentido de que os órgãos devem disponibilizar as informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores, bem como de outros instrumentos legítimos de que dispuserem.

Os sítios dos órgãos públicos devem possibilitar que o pedido de informações seja requerido eletronicamente, e, não podem exigir o preenchimento de dados que inviabilizem o acesso a tais informações.

A regulamentação da lei de acesso à informação no âmbito do executivo federal se deu por meio do Decreto 7.724/2012 que determinou a transparência ativa, assim considerada, a disponibilização de informações do próprio executivo federal em seu sítio na rede mundial de computadores independentemente de requerimento.

Referida norma regulamentar ainda disciplinou a transparência passiva, procedimento com pedido do cidadão sobre informações de interesse público.

No sítio na rede mundial de computadores de acesso à informação foi criado um sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), que após a realização de cadastro disponibiliza diversas informações ao cidadão.

O cadastro do cidadão pode ser feito nos sítios que garantem o acesso à informação. Após a realização do cadastro é possível solicitar informações sobre períodos determinados e em órgão específicos, bem como as estatísticas de informações solicitadas. Após o cadastro realizado verifica-se que de janeiro de 2013 a março de 2014 foram feitos 109.554 pedidos de acesso à informação, sendo que segundo o relatório emitido pelo sítio, 98,76% destes pedidos foram respondidos (108.199 pedidos). Pode-se verificar que o perfil dos solicitantes é de 95,48% de pessoas físicas.

No estado de São Paulo foi criado o portal transparência com o objetivo de divulgar para a sociedade informações da Administração Pública. O Portal da Transparência Estadual foi criado no Decreto nº 57.500, de 8/11/2011, sob a responsabilidade da Corregedoria Geral da Administração.

O objetivo do Portal é tornar disponível, na rede mundial de computadores todas as informações referentes às receitas e despesas, e também de outros dados importantes, em sintonia com a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011) e Decreto Estadual nº 58.052, de 16/05/2012, além de outras informações relevantes para o exercício do controle social.

No portal de transparência do estado de São Paulo o acesso às informações não é tão simples, os dados totais estão disponíveis com facilidade, contudo não há como saber em relação aos repasses aos municípios, por exemplo, o total repassado para cada município. Na base de dados dos repasses de IPVA, por exemplo, é possível acessar os valores repassados aos municípios no ano de 2014, contudo, não é possível verificar tal repasse por município. Assim, pode-se verificar que a efetividade do acesso à informação transparente não é ampla.

No município de Ourinhos-SP, o portal de transparência permite o acesso livre aos dados de receitas e despesas públicas. Solicitações individuais devem preencher o cadastro no sítio da transparência pública, o preenchimento é simples e exige o número do CPF e o nome completo do cidadão. Sendo que a solicitação deve ser preenchida na forma dissertativa, o requerimento é direcionado ao gabinete da prefeitura municipal.

4.7.4 Instrumentos de avaliação qualitativa do aprendizado na educação

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é composto por um conjunto de avaliações. Seu objetivo é realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino que é ofertado. As informações produzidas visam subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas na área educacional nas esferas Municipal, Estadual e Federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino.

A Prova Brasil, por sua vez, passou a avaliar de forma censitária as escolas que atendessem a critérios de quantidade mínima de estudantes na série avaliada, permitindo gerar resultados por escola. O objetivo da avaliação é auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar, no estabelecimento de metas e na implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino.

Entretanto, eis que surge a dúvida, os instrumentos de avaliação utilizados atualmente são suficientes para apontar os índices de aprendizado, ou, ainda, para apontar a qualidade da prestação da política pública educacional?

A resposta pode ser afirmativa se analisar-se que deve haver algum índice responsável por nortear decisões administrativas, entretanto, as avaliações de aprendizado, individuais, são suficientes?

A pesquisa avança para a análise das diversas avaliações aplicadas na Educação Brasileira.

4.7.4.1 Provinha Brasil

Trata-se de uma Avaliação da Alfabetização Infantil – reconhecida como Provinha Brasil, sua finalidade é a de analisar o desenvolvimento das habilidades relativas à alfabetização e ao letramento em Língua Portuguesa e Matemática, desenvolvidas pelas crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras. A frequência de realização é de duas vezes ao ano (no início e no final), a avaliação é direcionada aos alunos que passaram por, pelo menos, um ano escolar dedicado ao processo de alfabetização.

A Portaria Nº 867 de 2012, instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC com a proposta de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, conforme uma das metas previstas pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, utiliza a Provinha Brasil como meio de aferir os resultados.

A avaliação da Provinha Brasil é elaborada e distribuída pelo INEP, para todas as secretarias de educação Municipais, Estaduais e do Distrito Federal. Assim, todos os anos os alunos da rede pública de ensino, matriculados no 2º ano do ensino fundamental, têm oportunidade de participar do ciclo de avaliação da Provinha Brasil. A adesão a essa avaliação é opcional, e a aplicação fica a critério de cada secretaria de educação das unidades federadas.

4.7.4.2 Prova Brasil

A Prova Brasil é um sistema de avaliação desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), seu objetivo é a avaliar a qualidade do ensino.

A prova é aplicada por meio de testes na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental, as áreas analisadas são língua portuguesa e matemática.

Há, ainda, um questionário socioeconômico, no qual os estudantes fornecem informações sobre fatores que podem estar relacionados ao aprendizado.

Os resultados da Prova Brasil permitem que as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação instrumentalizem ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação.

As médias de desempenho nessas avaliações subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ao lado das taxas de aprovação nessas esferas.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) tem o mister de avaliar a Educação Básica brasileira objetivando a melhoria de sua qualidade, oferecendo dados

concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica.

Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB abrange alunos das redes públicas e privadas do país, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio.

Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC (também denominada "Prova Brasil"): é uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal,

A Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA é também uma avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo de avaliar os níveis de alfabetização e raciocínio em Matemática. A ANA foi incorporada ao SAEB pela Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013

A ANEB e a Prova Brasil são realizadas a cada dois anos, enquanto a ANA é de realização anual.

4.7.4.3 ENEM

O ENEM foi criado em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) tem o mister de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica.

Tem como público alvo os alunos que estão concluindo o ensino médio ou já concluíram.

Inicialmente, o ENEM era apenas uma prova de conhecimentos, com a evolução da organização do exame passou a ser utilizado como critério para ingresso no ensino superior sem a realização de vestibular. Inicialmente, poucas instituições aceitavam o resultado do ENEM como forma de avaliação para o ingresso no ensino superior, reservando algumas vagas para estudantes que desejassem utilizar o desempenho como forma de ingresso na faculdade.

O ENEM é utilizado como critério de seleção para os estudantes que pretendem concorrer a uma bolsa no Programa Universidade para Todos (ProUni).

Atualmente, cerca de 500 universidades já usam o resultado do exame como critério de seleção para o ingresso no ensino superior, seja complementando ou substituindo o vestibular.

4.7.4.4 ENADE

O Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) é uma avaliação que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), seu objetivo é aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências.

O sistema de avaliação do ensino superior foi criado pela Lei nº 10.861 de 2004, é composto por três componentes: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O SINAES avalia o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações dentre outros aspectos.

Os resultados das avaliações possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País.

As informações obtidas com o SINAES são utilizadas pelas IES e, especialmente, pelos órgãos governamentais para orientar políticas públicas.

O resultado obtido no ENADE é utilizado como fator na análise da avaliação do curso, que possui outros critérios presentes no ciclo SINAES, sendo certo que as pontuações destas avaliações, são utilizadas para eventuais providências tendentes a advertir a Instituição em caso de notas insuficientes, estas advertências são proferidas em termos de saneamento, nos quais é possível ao Ministério da Educação sancionar as Instituições com avaliações insuficientes, estas sanções variam desde a advertência, à redução de vagas em vestibulares e até mesmo, cassação da autorização para funcionamento do curso.

Dessa forma, pode-se notar que, diferentemente do passado, os resultados das avaliações não interessa tão somente aos alunos, mas também à sociedade, uma vez, que serão estes resultados utilizados para a implementação de políticas públicas educacionais mais eficazes.

Entretanto, o sistema educacional baseado apenas nos resultados de avaliações individuais pode representar falhas muito grandes. As avaliações em momentos distintos podem não representar o aprendizado do aluno e, ainda, podem servir de fundamento para o aprendizado, eis que em muitos casos, não mais se pretende ensinar, mas apenas passar técnicas de memorização para a aprovação.

Eis o grande perigo de avaliações sistematizadas em diversas etapas da educação, as notas são utilizadas para remuneração variável dos professores, por exemplo, aspecto justo, porém utilizado de maneira equivocada.

Em muitos casos os alunos são preparados para a aprovação e não para o aprendizado, para uma educação questionadora enquanto aspecto libertador do cidadão, que se tornaria mais crítico e politizado.

Atualmente, em suas diversas modalidades, as avaliações têm sido utilizadas como estratégia de representação da qualidade da Escola e da Universidade. Entretanto, o aluno que logra êxito na aprovação se torna, na maioria das vezes, mero repetidor de ideais básicas, deixando de lado a criatividade e a crítica, pois estas não garantem a aprovação.

Esta é a educação que pretende ser fator de emancipação social?

Analisando as falhas na política pública da educação brasileira compete ao pesquisador investigar instrumentos que minimizem estas técnicas de memorização que não refletem aprendizado e emancipação.

A gestão escolar com auxílio dos Conselhos pode permitir que os equívocos cometidos em avaliações sistematizadas possam ser minimizados, até mesmo porque, as avaliações nas diversas etapas do ensino servem mais para a fiscalização do Estado do que para a contribuição em busca de um ensino de maior qualidade.

Nesse sentido são as palavras de Santana e Rothen (2013, p. 254):

Por meio da avaliação, o Estado aumentou o seu controle sobre a educação, pois seleciona o currículo e interfere no trabalho dos professores, instaurando mecanismos de mercado dentro da escola pública, fazendo uma competir com a outra e tornando ideologicamente aceitável que haja escolas “melhores” do que outras. Essa avaliação atua controlando o trabalho desenvolvido pela escola, o que interfere na sua autonomia, desvaloriza o próprio trabalho dos professores e realiza o contrário do que a avaliação emancipatória propõe.

[...]

A mesma leitura deve ser feita com as avaliações externas: seus resultados precisam ser discutidos, contextualizados e ressignificados pela escola, levando em consideração suas metas internas, sua proposta político-pedagógica e sua clientela – motivo pelo qual defendemos a importância do conselho escolar como um articulador entre escola e comunidade, além de um parceiro imprescindível para trabalhar com a autoavaliação da escola e promover o diálogo desses resultados com os das avaliações externas.

Dessa maneira, as avaliações externas não podem ter seu papel restrito à elaboração de rankings, estimulando a competitividade dentro do sistema de ensino. Entendemos que a avaliação não pode ser um fim em si mesma, reduzindo, assim, a qualidade educacional a dados estatísticos.

A solução para criação de instrumentos mais adequados poderia estar na efetivação de discussões nos conselhos escolares, que contam com participação da sociedade e, por isso,

poderiam contribuir para a mudança do paradigma de que a avaliação da qualidade do ensino se dá por meio da aplicação de provas.

Por agregar a opinião de diferentes setores, o conselho escolar poderia promover discussões para a elaboração desse instrumento de autoavaliação, que teria como principal objetivo levar a escola à reflexão sobre os seus pontos fortes e sobre as suas dificuldades; para que a escola possa progredir, é necessário que ela, primeiramente, se conheça de forma coletiva, só assim sendo possível desenvolver ações que melhorem o processo de ensino e aprendizagem (SANTANA e ROTHEN, 2013, p. 255).

A importância da criação de novos métodos de investigação da qualidade da educação, métodos eficazes, uma vez que os criados são incompreensíveis por grande parte da sociedade e, acabam sendo mais números do que qualidade é o caso do IDEB, índice recente, mencionado em capítulo anterior desta pesquisa, incompreensível para o destinatário do direito à educação de qualidade.

Nesse sentido,

O conselho escolar, partindo dessa ou de outras propostas, pode criar mecanismos de autoavaliação que levem em consideração os principais aspectos da realidade escolar, como os objetivos do nível de ensino da escola e a própria concepção de avaliação enquanto um processo integrante da aprendizagem com vistas ao redirecionamento da parte pedagógica. Essa autoavaliação precisa considerar a diversidade dos alunos e suas diferentes origens e escutar diversos segmentos da escola e da comunidade para saber o que eles entendem por qualidade, uma vez que o conceito de qualidade não deve ser imposto, mas construído pelos envolvidos (SANTANA e ROTHEN, 2013, p. 256).

A busca de instrumentos que permitam a prestação de educação de qualidade enquanto direito social impregnado da característica emancipatória não é somente do Brasil, muitos países já avançaram nas mudanças de paradigmas educacionais, visando à preparação do ser humano, enquanto pessoa integrante de uma sociedade e não como mero sujeito do mercado de trabalho, neste sentido importante mencionar a experiência de José Pacheco.

O educador Português José Pacheco coordenou a Escola da Ponte, em Portugal, que, apesar de fazer parte da rede pública portuguesa muito se diferencia das demais. Na Escola da Ponte não há um sistema baseado em seriação ou ciclos e seus professores não são responsáveis por uma disciplina ou por uma turma específica. Os alunos definem quais são suas áreas de interesse e desenvolvem projetos de pesquisa, tanto em grupo como individuais.

Os próprios alunos elaboram as regras que deverão ser seguidas na escola e por seus familiares. Abaixo, seguem trechos de entrevista³⁴ do Educador José Pacheco, nos quais ele próprio explica como funciona o sistema educacional na Escola da Ponte:

Não há salas de aula, e sim lugares onde cada aluno procura pessoas, ferramentas e soluções, testa seus conhecimentos e convive com os outros. São os espaços educativos. Hoje, eles estão designados por área. Na humanística, por exemplo, estuda-se História e Geografia; no pavilhão das ciências fica o material sobre Matemática; e o central abriga a Educação Artística e a Tecnológica.

[...]

O perfil dos alunos atendidos pela Escola da Ponte é de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos. Cerca de 50 (um quarto do total) chegaram extremamente violentos, com diagnósticos psiquiátricos e psicológicos.

[...]

Há crianças e jovens que chegam e não sabem o que é trabalhar em grupo. Não conhecem a liberdade, e sim, a permissividade. Não sabem o que é solidariedade, somente a competitividade. São ótimos, mas ainda não têm a cultura que cultivamos. Quando deparam com a possibilidade de definir as regras de convivência que serão seguidas por todos ou não decidem nada ou o fazem de forma pouco ponderada. Em tempos de crise, como agora, em que muitos estão nessa situação, precisamos ser mais diretivos.

[...]

Até 1976, a escola era igual a qualquer outra de 1ª a 4ª série. Cada professor ficava em sua sala, isolado com sua turma e seus métodos. Não havia comunicação ou projeto comum. O trabalho escolar era baseado na repetição de lições, na passividade. Naquele ano, havia três educadores e 90 estudantes. Em vez de cada docente adotar uma turma de 30, juntamos todos. Nosso objetivo era promover a autonomia e a solidariedade. Antes disso, porém, chamamos os pais, explicamos o nosso projeto e perguntamos o que pensavam sobre o assunto. Eles nos apoiaram e defendem o modelo até hoje. [...] um projeto como o nosso só é viável quando todos reconhecem os objetivos comuns e se conhecem. Isso não significa apenas saber o nome, e sim ter intimidade, como em uma família. É nesse ponto que o projeto se distingue. O viver em uma escola é um sentimento de cumplicidade, de amor fraterno. Todos que nos visitam dizem que ficam impressionados com o olhar das pessoas que ali estão, com o afeto e a palavra terna que trocam entre si. Não sei se estou falando de educação ou da minha escola, mas é isso que acontece lá.

Contudo, o desenvolvimento de espaços para a educação nos moldes da Escola da Ponte, que incentivam o aluno à busca do conhecimento, ainda que seja um desafio para a educação, não pode ser aplicado imediatamente como política pública educacional, pois demandaria preparação para tanto, aos poucos, os professores têm incentivado os alunos na busca pelo aprendizado, sendo esta mudança progressiva.

³⁴ Entrevista para a Revista Escola, publicada em abril de 2004, disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/formacao/jose-pacheco-escola-ponte-479055.shtml>

Desse modo, enquanto a mudança na educação não consegue ser tão radical, quais seriam os instrumentos que podem viabilizar uma análise da qualidade da política pública educacional, instrumentos que podem ser implantados imediatamente, junto com as mudanças na relação ensino-aprendizagem, que faz parte de uma mudança progressiva. Neste aspecto, inicia-se o estudo de modelos de gestão que podem contribuir para a análise da qualidade da política pública educacional.

5 GESTÃO DA QUALIDADE

No sistema de produção artesanal a gestão da qualidade do produto era feita pelo próprio destinatário, vez que a produção era manual e as relações entre artesão e consumidor eram próximas.

Com a Revolução Industrial a produção em larga escala trouxe a distância entre fornecedor do produto e o consumidor, razão pela qual houve a necessidade de produção baseada em padrões mínimos de qualidade, haja vista que com o advento da máquina a vapor a produção em massa impedia a análise da qualidade individual do produto.

A produção em massa acaba dificultando o controle sobre o produto, tendo em vista que a forma de trabalho em série permite que o trabalhador apenas tenha conhecimento de parte da produção. Na realidade, o operário tem conhecimento apenas da função que desempenha, não havendo como ter o controle de qualidade do produto em toda a produção, é neste momento histórico que surge a inspeção de qualidade realizada por um funcionário.

Nesse sentido são os ensinamentos de Carvalho (2012, p. 3):

A produção em massa encontrou na linha de montagem seu modelo ideal. O trabalho foi fragmentado e, portanto, os trabalhadores tinham domínio apenas de uma pequena fração do trabalho, que era repetida várias vezes ao longo da jornada de trabalho. O modelo de administração taylorista, ou Administração Científica, também retirou do trabalhador as etapas de concepção e de planejamento. Nessa época surgiu a função do inspetor, responsável pela qualidade dos produtos.

A produção em série inicialmente limitada a poucos produtos também contribuiu para a padronização das peças, que facilmente deveriam ser colocadas nos produtos em fabricação. Neste período, ainda que o controle de qualidade fosse mais incisivo na inspeção, havia o início de uma mentalidade que, com o passar do tempo, volta-se para a produção e conformidade.

Na década de 1930 surgem as técnicas de amostragem, que reduzem o trabalho de inspeção de todas as peças.

Após a segunda Guerra Mundial a análise da qualidade ganha espaço na indústria, surgem as primeiras associações de profissionais da área de qualidade.

Diversos modelos de gestão da qualidade surgiram: análise de qualidade com base em dados estatísticos, análise da qualidade com verificação por toda a empresa, verificação com base na ausência de desperdício (eliminação do inspetor de qualidade e distribuição da responsabilidade pelo controle entre todos os empregados, que passam a ter a obrigação de

interromper a produção quando verificada uma não conformidade, impedindo-se, assim, a fabricação de peças defeituosas).

Em 1987 surgiu o modelo de gestão de qualidade denominado ISO (*International Organization for Standardization*).

[...] Embora, em algumas situações, essa norma, que é de caráter voluntário, pudesse ter sido utilizada como barreira técnica às exportações, de maneira geral ela facilitou a relação de clientes e fornecedores ao longo da cadeia produtiva dispersa geograficamente. O processo de seleção de fornecedores, utilizando essa norma como critério qualificador, eliminou os enormes contingentes de auditores que as empresas mantinham, passando a utilizar as certificações e as auditorias de terceira parte, credenciadas para esse fim. A ISO 9000 difundiu-se rapidamente, tornando-se um requisito de ingresso em muitas cadeias produtivas, em especial a automobilística que não tardou a criar diretrizes adicionais [...] Em 2000, foi feita a terceira revisão da série, ISO 9000:2000 que trouxe novos elementos, passando a dotar uma visão de Gestão da Qualidade e não mais de garantia, introduzindo elementos de gestão por processos, gestão por diretrizes e foco no cliente (CARVALHO, 2012, p.5-6).

A atual gestão de qualidade utiliza sistemas integrados a fim de tentar fornecer um produto mais adequado e, caracteriza-se pela maior preocupação com a responsabilidade ambiental (ISO 14000) e com a responsabilidade social (ISO 26000).

Saliente-se que “os elementos fundamentais da Gestão de Qualidade são os métodos de atuação do processo gerencial e as pessoas que os desenvolvem” Dessa forma, obtém-se a seguinte conclusão “o método é composto pelas ações gerenciais; as pessoas são os agentes” (PALADINI, 2009, p. 150).

Para uma análise de qualidade é salutar que se defina o que seria a qualidade esperada e adequada de determinado produto ou serviço, uma vez que conceitos corretos são essenciais para a implantação de indicadores que permitam a correção de falhas, bem como o alcance de melhores resultados.

A correta gestão de qualidade deve ser capaz de envolver todos que participam na produção de determinado produto ou na prestação de serviço e, não somente aqueles que têm contato direto com a produção ou prestação.

A gestão de qualidade deve ser vista como uma engrenagem, na qual, falhas poderão significar a produção de produtos não conformes e a prestação de serviços inadequados para os fins que se destinam.

Dessa forma, a gestão de qualidade deve envolver toda a organização, preocupar-se com a melhora contínua e ter foco em áreas externas, posto que a avaliação maior da qualidade será feita pelo consumidor.

Trata-se de evolução contínua que busca a realização cada vez melhor dos mesmos processos produtivos.

Nas palavras de Paladini (2009, p. 153):

O conjunto de atividades pode vir a constituir um sistema de gestão. Sistema de gestão é ‘um conjunto de regras, procedimentos e de meios que permitem aplicar métodos a um organismo (o sistema físico) para a realização de determinados objetivos’ (Melèse, 1993). Nesta mesma referência, encontram-se alguns exemplos de sistemas de gestão: (1) sistema de gestão da produção: aplica ao sistema físico da empresa métodos de programação, desenvolvimento, avaliação e controle; (2) sistema de gestão de pessoal: aplica aos recursos humanos da organização métodos de seleção, formação, qualificação, promoção etc.; e (3) sistema de controle e arrecadação: aplica aos ‘agentes econômicos’ métodos de distribuição de rendas.

As políticas de qualidade são opções, escolhas que devem ser tomadas levando em consideração fatores específicos, como o tipo de produto fabricado ou a espécie de serviço prestado. Após, a tomada destas decisões é que se faz possível a adoção de métodos de qualidade. O ideal é que as ações voltadas para a qualidade não fiquem restritas a um departamento específico, mas que sejam opções de toda a equipe, de toda a administração.

Nesse sentido é o raciocínio de Paladini (2009, p. 156): “O que se deseja é a introdução da qualidade como um hábito, um procedimento usual e rotineiro e, ao mesmo tempo, uma prioridade em qualquer situação”.

Para que haja a adequada escolha dos índices que deverão ser considerados para aferição da qualidade essencial o estudo de alguns princípios envoltos na experiência de algumas empresas, nesse sentido ensina Paladini (2009): a adoção de políticas de qualidade é gradual, de forma progressiva, e não pode ser imediata, busca-se sempre o melhor, por isso, devem ser estabelecidas a longo prazo; o modelo mais adequado de gestão de qualidade é o participativo; as políticas de qualidade são possíveis a partir do resultado do esforço de todos os envolvidos; se consolidam com ações com enfoque no resultado; as determinações devem, compulsoriamente serem atendidas; o direcionamento na adoção das políticas de qualidade, deve ser para o consumidor.

Ao analisar o tipo de produto que se pretende colocar no mercado ou o serviço que se pretende fornecer e escolher as formas pelas quais a qualidade será verificada, inicia a tarefa da gestão de qualidade, que consiste em implementar as políticas de qualidade.

O modelo atual de gestão de qualidade ensina algumas fases pelas quais é necessário caminhar para que se possibilite implementar a verificação da qualidade como inerente à produção da mercadoria ou fornecimento do serviço.

Assim sendo, Paladini (2009) elenca algumas fases, pelas quais um processo de controle de qualidade deveria avançar:

A primeira fase seria atrelada ao direcionamento das ações de qualidade, de forma a fixar os níveis de qualidade segundo a análise dos clientes;

Na segunda fase a conduta a ser adotada seria a de uniformizar as ações de gestão, criando para tanto um modelo objetivo de gestão;

Na terceira fase ao priorizar a prevenção de defeitos, o objetivo seria a otimização do processo produtivo;

Na quarta fase preocupa-se com a estruturação de um processo produtivo mais adequado;

Na quinta fase pretende-se obter um envolvimento dos recursos humanos no esforço pela qualidade;

Na sexta fase exigir-se-ia um envolvimento de diversos setores pela qualidade;

Na sétima fase haveria o desenvolvimento de um planejamento estratégico;

Na oitava fase, seria necessária uma análise crítica da qualidade encontrada e da qualidade almejada.

A gestão da qualidade teve início nas indústrias com as normas de produção. Entretanto, as empresas prestadoras de serviços também começam a se preocupar com a gestão de qualidade nos seus processos.

Entretanto, como organizar processos de gestão da qualidade em fornecedoras de serviços?

Ideias iniciais e preconceituosas acerca do objeto social do prestador de serviços impediram por algum tempo o desenvolvimento da gestão de qualidade, que passou a ser possível lastreado por um fator comum: a concorrência (PALADINI, 2012).

A noção de qualidade mais claramente assumida foi a de diferenciação. E, por isso, organizações produtoras de serviços tiveram que investir em tecnologia (para automatizar várias atividades, por exemplo); passaram a requerer aporte de capital (para investir em produtos diferenciados, por

exemplo); foram forçadas a ampliar a escala de atendimento (como a pequena banca de revista que hoje também vende sorvetes, cartões telefônicos e preservativos). A prestação de serviços, assim, hoje se torna uma atividade que precisa ser bem concebida. Não há lugar para improvisos. E, com tanta oferta, os consumidores aprenderam a ser mais objetivos ao avaliar a qualidade desses serviços.

Esse cenário atual inclui serviços públicos. Inicialmente, por questões estritamente operacionais: é muito elevado o custo de operação das ações do governo. Isto gera déficits em todos os níveis de governo e em todas as áreas, com evidente falta de dinheiro para as ações básicas – como saúde, habitação, saneamento e educação. A velha tática de aumentar tributos já não funciona pela visão negativa da opinião pública acerca da questão – explorada à exaustão pela imprensa. Os cortes nas verbas prejudicam o atendimento ao contribuinte, que tem a seu dispor o direito de votar. Gastos excessivos já são cercados por uma legislação em vigor há poucos anos no país. Resta a saída da economia e da gestão competente, apelando exatamente para a qualidade e produtividade (PALADINI, 2012, p 35).

Dentre as diversas maneiras do controle de qualidade a que mais se sobressai e que, é mais facilmente aplicada no setor público é a qualidade analisada por métodos quantitativos e modelos estatísticos, razão pela qual, neste estudo cinge o aspecto de análise à gestão de qualidade que, cuja aplicabilidade, embora derivada da iniciativa privada, é viável no setor público.

Nos métodos quantitativos utiliza-se a inspeção por amostragem e permite-se a investigação das falhas produtivas que levam a resultados defeituosos.

A Avaliação de Qualidade por Inspeção e Amostragem sempre foi considerada um conjunto de modelos, que, se corretamente implementados, são capazes de gerar uma análise precisa da qualidade dos produtos e, por extensão, dos processos que os geram. Além disso, sempre foi, também, um conjunto de procedimentos cujos resultados servem de base para decisões que afetam diretamente a atividade produtiva, como, por exemplo, quanto à determinação de quais ações corretivas e preventivas devem ser implementadas para garantir níveis aceitáveis de qualidade (PALADINI, 2012, P.49).

Dessa forma, a análise por amostragem permite a economia de recursos e pode ser analisada como ferramenta para modificação de processo produtivo, quando as notas na inspeção levarem a esta conclusão.

Existe a possibilidade da análise de qualidade com base em indicadores.

Os indicadores são definidos em bases quantitativas, por isso trata-se de um mecanismo mensurável. Observe-se que os indicadores avaliam de forma direta ou indireta o impacto do produto no consumidor, como, por exemplo, a satisfação. Na gestão de qualidade por indicadores há necessidade de estabelecimento de formas para medir a qualidade, não

havendo que se falar em subjetividade, saliente-se que o indicador mede a avaliação de qualidade feita por quem consome o produto e não por quem o fornece.

A doutrina de gestão da qualidade aponta as vantagens dos métodos de gestão da qualidade baseada em indicadores, vantagens estas abaixo colacionadas que, se ajustam perfeitamente ao modelo de gestão da qualidade da política pública, especialmente, da educação. Pode-se notar que, as avaliações de aprendizagem adotadas pela Educação nacional levam em conta as ideais dos indicadores.

A definição dos indicadores é um passo relevante na implementação de processos participativos de gestão. De fato, definir os indicadores relevantes implica levar em conta uma considerável gama de elementos, que dificilmente uma única pessoa ou mesmo um grupo pequeno de pessoas poderia determinar com precisão. Usualmente, os indicadores tendem a mostrar prioridades que pessoas, setores ou áreas da organização possuem em relação a determinadas questões e, sobretudo, em termos de sua forma de atuação. Tem-se, assim, ao mesmo tempo um processo gerencial da qualidade que reflete uma visão abrangente e busca contemplar os diferentes valores importantes na organização.

Pela necessidade de que sejam definidos em bases quantitativas, os indicadores forçam as pessoas a pensar e agir de forma objetiva. Elementos subjetivos não são suficientes para definir um indicador.

A utilização de indicadores, mais do que qualquer outra corrente da administração, agregou à gestão da qualidade a noção de melhoria, introduzindo a ideia de que alterações consistentes nos níveis de qualidade fornecem mecanismos sólidos para a consolidação da qualidade. A rigor, é simples a ideia de melhoria: trata-se de uma ação cujos resultados atendem de forma mais adequada a um dado objetivo. A melhoria, assim, é definida como sendo uma ação (ou um conjunto de ações) cujo resultado conduz à efetiva aproximação de um objetivo a atingir. Como é necessário 'medir essa aproximação, deve-se, antes, avaliar quantitativamente o resultado da alteração e o objetivo. Os indicadores, assim, são essenciais neste processo.

Os indicadores também criaram um processo participativo no exercício da avaliação da qualidade. Com efeito, a determinação de quais indicadores devem ser utilizados para determinados processos de avaliação pressupõe que eles sejam definidos por todos os envolvidos no processo. Espera-se, assim, que ocorram variadas contribuições neste esforço de definir-se o que deve ser considerado e como deve ser avaliado. Este aspecto reforça a amplitude de alcance da avaliação de qualidade com o uso de indicadores e compromete os envolvidos no empenho pelas melhorias (PALADINI, 59-60).

De acordo com as vantagens apontadas pela doutrina de gestão da qualidade, pode-se verificar que a aplicação do controle de qualidade da iniciativa privada para a iniciativa pública no modelo de análise de indicadores pode ser implantada na gestão dos serviços públicos, e, ainda mais, analisando o método verifica-se a sua importância na aplicação dentro do ciclo de políticas públicas.

Comparando o ciclo de políticas públicas com uma cadeia produtiva em uma organização industrial ou com uma empresa prestadora de serviços, é possível verificar que a similitude de processos de escolha de decisões, implementação e correção de condutas pode ser analisada em ambos os setores. Razão pela qual é possível dizer que a gestão de qualidade por indicadores pode ser incluída no processo de políticas públicas, como fator que analisa a efetividade e, portanto, a qualidade da política pública adotada e, verificando-se a insuficiência, demonstrada nos resultados, pode ser adotada a mudança dos rumos da política pública.

As avaliações de aprendizado existentes no sistema educacional são utilizadas como fatores que determinam a manutenção da política pública ou a alteração desta, de forma que se viabilize, inclusive, a destinação de recursos públicos para determinados setores (como é o caso da educação básica, por exemplo) ou determinadas localidades, (como é o caso de periferias), nas quais os problemas sociais acabam interferindo no aprendizado dos alunos (daí a justificativa da necessidade de manutenção do questionário socioeconômico em determinadas avaliações, como o ENEM), pois, somente através dele é que os resultados de aprendizado podem ser avaliados em conjunto com as condições sociais do estudante.

5.1 Modelos de normalização ISO 9000

A série ISO 9000 se subdivide em quatro normas principais.

ISO 9000:2005 Sistema de Gestão da Qualidade define os termos usados pelo sistema.

ISO 9001:2008 traça os requisitos do Sistema de Gestão da Qualidade, visando aumentar a satisfação do cliente.

ISO 9004:2009 Objetiva um sistema de qualidade mais eficiente.

ISO 19011:2002 Estabelece diretrizes de auditoria em sistemas de gestão de qualidade ou ambientais, assim é possível que exista uma auditoria interna e, até mesmo, uma auditoria dos fornecedores.

A estrutura dos diversos sistemas ISO se preocupa com a análise da qualidade interna e da qualidade externa, ou seja, preocupa-se com a qualidade que o produto será colocado no mercado de consumo, razão pela qual a certificação por este sistema, por ser facultativa, demonstra interesse e preocupação da empresa com a qualidade e confiabilidade de seus produtos.

Estes sistemas são embasados na análise interna, nesta é verificada por seus próprios funcionários, aqueles responsáveis pela verificação de conformidade ou não conformidade dos produtos, haja vista que acaba sendo criada uma comissão de auditoria interna.

Análise da qualidade do produto pode ser nesse caso, verificada por meio das auditorias internas que devem ser responsáveis por identificar problemas e apontar eventuais soluções. A prática da melhoria contínua é verificada nas normas ISO.

A adequação do fornecedor de produtos ou serviços ao sistema ISO e a aplicabilidade destas normas de gestão de qualidade depende das auditorias internas, contudo, para que haja a possibilidade de se demonstrar que a produção contou com a obediência às normas ISO é necessária a certificação por um organismo independente.

Esta verificação por organismo independente é reconhecida por certificação.

[...] Implementação e certificação são duas etapas diferentes do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), que buscam o mesmo objetivo: a obtenção da qualidade total.

Para obter a certificação ISO 9001, é necessário realizar a implementação primeiro. Ela é feita por consultores de qualidade independentes ou por consultorias especializadas, como é o caso da (que permite implementação via internet) ou da Templum.

A implementação consiste na adequação de processos aos moldes necessários para se obter a certificação ISO 9001. Para isso, documentam-se as etapas dos processos, de modo que o resultado ideal de cada item esteja escrito e, desta forma, qualquer colaborador possa realizar o trabalho. Para assegurar a padronização, deve-se estabelecer um parâmetro de qualidade.

Realizar a implementação pode demorar meses e até anos, dependendo do grau de dificuldade e complexidade do processo e, claro, do tamanho da empresa.

[...]

Após a implementação, deve-se contratar um organismo certificador independente, que irá realizar auditorias para verificar se a documentação está condizente com os requisitos da ISO 9001. Se positivo, emitirá o certificado. Se negativo, a organização terá de realizar as mudanças necessárias para conseguir chegar ao objetivo (ALBUQUERQUE, 2013).

Assim sendo, a entidade independente será a responsável pela avaliação da implementação dos métodos de gestão de qualidade e pela emissão de certificação. A competência das entidades independentes é verificada pelo organismo creditor que verifica se a entidade cumpre com os requisitos do guia de certificação ISO.

[...] As entidades acreditadoras têm sua organização e atividades definida pela norma ISO/IEC 17011:2011. Em geral, cada país tem a sua entidade acreditadora.

No Brasil o Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial exerce o papel de creditor (FERREIRA, 2012, p. 187/189).

Portanto, a certificação não consiste em uma análise em relação aos meios de produção ou fornecimento de serviços, significa muito mais, pois depende da adoção de parâmetros e procedimentos determinados por normas específicas, de análises internas de conformidade com estas regras e, ainda, para ter a certificação, depende da contratação de uma entidade independente que será responsável pela verificação das normas adotadas e futura certificação em relação a estas. Razão pela qual, trata-se de um procedimento com etapas distintas e necessárias, para somente após, dizer-se que determinada empresa possui a certificação.

5.2 Análise da qualidade em serviços

A análise da qualidade de serviços possui diferentes etapas a serem trilhadas e, atualmente, requer atenção das empresas, uma vez que é o mercado de serviços que mais cresce. Dessa forma, a verificação de condições mínimas de qualidade dos serviços têm sido objeto de estudo pela Administração.

Segundo Rotondaro e Carvalho (2012, p. 340) a qualidade do serviço é resultado de uma simples operação matemática de subtração: “qualidade do serviço = serviço percebido – serviço esperado”.

Em relação aos métodos de análise da qualidade do serviço empregados na iniciativa privada, o foco está no cliente, na percepção que este tem da qualidade do serviço prestado, nas lembranças sobre o tratamento no atendimento, tempo de espera, urbanidade dos funcionários entre outras características.

Segundo Rotondaro e Carvalho (2012, p. 344): “O modelo de formação da percepção do cliente ajuda a identificar onde estão as causas de um eventual problema de qualidade”.

O modelo de avaliação da qualidade em serviços dos “5 GAPS” possui cinco fases distintas de análise da percepção dos clientes.

GAP 1

Falha na comparação da expectativa dos clientes sobre o serviço e na percepção dos gestores sobre as expectativas dos clientes.

Fatores-chave – GAP 1

1. Falta de orientação para conhecer o cliente.
2. Comunicação ascendente inadequada.
3. Quantidade excessiva de níveis gerenciais.

GAP 2

Falha na comparação entre especificações da qualidade do serviço e as percepções dos gestores sobre as expectativas do cliente.

Fatores-chave – GAP 2

1. Compromisso inadequado dos gestores com a qualidade dos serviços.

2. Percepção de inexecuibilidade.
3. Inadequação da padronização das tarefas.
4. Ausência de metas.

GAP 3

Falha na comparação entre o serviço prestado e as especificações de qualidade dos serviços

Fatores-chave – GAP 3

1. Ambiguidade nas atribuições.
2. Conflito entre as atribuições.
3. Problemas de adequação do trabalhador: tarefa.
4. Problemas de adequação da tecnologia.
5. Sistemas de supervisão e controle adequados.
6. Percepção de controle inadequado – ações.
7. Falta de trabalho em equipe.

GAP 4

Falha na comparação entre o serviço prestado e a comunicação com os clientes (marketing).

Fatores-chave – GAP 4

1. Falta de correspondência entre as promessas e o serviço prestado.
2. Coordenação entre marketing e operações.
3. Formação de expectativa coerente.
4. Comunicação durante o processo de serviço.

GAP 5

Falha na comparação entre o serviço percebido e a expectativa do serviço.

Esta falha acontece em decorrência das falhas do tipo 1 a 4 (ROTONDARO e CARVALHO, 2012, p. 344-346).

Dessa forma, difícil transportar a experiência no setor privado de análise de qualidade do serviço para o setor público, uma vez que o conhecimento do cliente, propostas de marketing instrumentos da análise da qualidade dos serviços privados não podem ser transportados para o setor público por serem inapropriados à realidade do interesse público, finalidade maior da Administração Pública.

5.3 Ferramentas da Gestão de Qualidade

As ferramentas de gestão de qualidade são instrumentos utilizados para implantar a gestão de qualidade. Neste aspecto o estudo será restrito ao ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*), pois em razão de suas características pode ser considerado bem similar ao ciclo de políticas públicas.

A orientação do Ciclo PDCA para a aplicação na esfera pública não é tão recente, já houve orientação neste sentido em 1997 com a elaboração de um Programa de Qualidade e

Participação na Administração Pública³⁵, no caderno 4 de estudos, o MARE indica a ferramenta PDCA para análise da qualidade do serviço público.

O PDCA é dividido em quatro fases: planejamento, execução, controle e ação. Neste sentido ensinam:

Planejar – são estabelecidos os objetivos e processos a serem controlados para alcançar os resultados pretendidos, com a finalidade de atender os requisitos do cliente e as políticas do próprio sistema de gestão.

Fazer – implica a implementação dos processos.

Verificar – é a fase em que os processos e seus resultados são registrados e avaliados quanto ao atendimento às políticas, objetivos e requisitos estabelecidos para o produto ou serviço.

Atuar corretivamente – inclui a seleção e tomada de ações corretivas para evitar a repetição de situações indesejáveis ou não-conformes com os requisitos estabelecidos (BONDUELLE, et al., 2010, p. 2).

No planejamento determina-se a ação que se pretende implantar. Na execução as ferramentas são colocadas em prática. No controle existe a avaliação, nesta fase se avalia o alcance dos resultados, nesta etapa evidencia-se o caráter quantitativo das ferramentas. Na fase de ação estabelece-se uma melhoria contínua, já com análise dos resultados alcançados e implementação de melhorias para adequar eventuais desvios de percurso e qualidade. O ciclo PDCA completa-se quando da ação retorna-se ao planejamento.

Em uma pesquisa feita por engenheiros florestais, buscou-se aplicar o ciclo PDCA para detectar, quantificar, avaliar, analisar e buscar as causas dos problemas enfrentados pelos alunos do Curso de Gestão Florestal da UFPR, modalidade ensino a distância, e propor ações de melhorias da qualidade de ensino com base nos resultados obtidos.

Os resultados das avaliações realizadas neste estudo de caso permitem apresentar as seguintes conclusões:

- O ciclo PDCA mostrou-se uma excelente ferramenta de análise dos problemas do Curso de Gestão Florestal a distância. As ferramentas da qualidade permitem um direcionamento da discussão, visando maior aproveitamento sem perda do foco. A correta aplicação das ferramentas e das ações corretivas sugeridas contribuirá para diminuir o número de reclamações dos alunos, aumentando o grau de satisfação com relação às expectativas do curso.
- 59,4% dos problemas detectados pelos alunos no curso a distância em Gestão Florestal foram relacionados à metodologia e ao material didático. O desmembramento desse item mostrou que os maiores problemas do curso estão relacionados ao material extenso para um curto tempo de estudo, à

³⁵ Os Cadernos MARE da Reforma do Estado são uma linha de publicações temáticas que tem por objetivo a documentação e divulgação das políticas, projetos e ações desenvolvidos no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

falta de encontros presenciais, à má utilização do chat e à necessidade de melhorias nas vídeo-aulas.

- A aplicação dos métodos de Ishikawa, 5W2H e Análise de Falhas como ferramentas da qualidade detectaram como causas fundamentais problemas relacionados à falta de treinamento dos professores em ensino a distância, à falta de análises críticas realizadas periodicamente pela coordenação do curso em conjunto com a tutoria e à falta da consciência da importância da atividade de estudo por parte dos alunos.
- Foram propostos dois planos de ação: um para ser aplicado pela Coordenação do Curso, no que se refere à reformatação do material didático, e outro para ser aplicado pelos alunos, relacionado à motivação e persistência nos estudos (BONDUELLE, et al., 2010, p. 10)

Pode-se verificar a aplicabilidade do ciclo PDCA na seara educacional, a experiência obtida com a implementação do ciclo PDCA no Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil da UFES, demonstra a necessidade da estruturação de procedimentos específicos e transparentes para a análise da qualidade da prestação do serviço educacional, os resultados da aplicação deste modelo de gestão de qualidade foram apresentados em um Congresso³⁶ no ano de 2013 e, representam, importante progresso na gestão educacional.

Esta breve análise do ciclo do PDCA pode ser compatibilizada com a formação, inclusive, do ciclo de políticas públicas, vez que existe a fase de montagem de agenda (definição da política a ser adotada), formulação da política, implementação e avaliação, razão pela qual, é possível considerar a aplicação da ferramenta de gestão trazida pelo ciclo PDCA na Administração Pública, conforme demonstrado em alguns exemplos acima transcritos.

³⁶ IX Congresso Nacional de excelência em gestão: trabalho disponível em: http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg9/anais/T13_0575_3250.pdf. Acesso em 15/09/2014.

6 AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DA QUALIDADE

A qualidade dos serviços prestados ao público é tão importante quanto à avaliação desta pela própria equipe e, até mesmo, por órgãos independentes como verificado no capítulo anterior. Na iniciativa privada a avaliação da qualidade é de extrema relevância para que a empresa continue se posicionando em um mercado cada vez mais exigente e competitivo, sem a melhoria continua na empresa esta corre sérios riscos de não sobreviver no mercado de consumo.

Entretanto, a análise da qualidade não está somente na iniciativa privada, uma vez que a prestação de serviços públicos eficientes está em estreita relação com o princípio da eficiência, conforme tratado no desenvolvimento desta pesquisa.

Dessa forma, a avaliação da qualidade passa a ser utilizada também no setor público, com um diferencial que dificulta a aplicação de alguns critérios usados na iniciativa privada. O grande inconveniente é tentar adaptar anos de evolução da análise de qualidade do setor privado para o setor público, vez que neste último a avaliação não tem critérios tão bem definidos, como a satisfação do consumidor (considerado o público alvo de determinado produto ou serviço).

Essa aproximação da normatização procedimental da iniciativa privada é tratada por Saldanha³⁷ (2014) em um breve artigo, nas palavras da professora:

Assim, esse movimento sutil coloca as clássicas regras jurídicas em concorrência com outros tipos de normas, quais sejam, as técnicas e as de gestão produzidas pelos especialistas e não pelo legislador. Tais normas, especialmente no contexto transnacional, experimentam sucesso em relação às regras e instituições clássicas. Entretanto, é preciso fixar o olhar para perceber que, do ponto de vista das ordens jurídicas nacionais, esse fenômeno também não é de todo desconhecido.

Na verdade, é preciso dizer que a história das normas não é fenômeno recente. A linguagem, a escrita e os sistemas numéricos não passam de sistemas de normas. Mas é importante considerar que a sua concorrência com as regras e instituições jurídicas é o que marca indelevelmente, por exemplo, o contexto da União Europeia e da globalização como um todo. Então, o passado revigora-se no presente apenas de forma sofisticada.

Nesse sentido, urge a necessidade de criar indicadores de análise da qualidade do serviço público prestado, especialmente, para se garantir a qualidade de vida do cidadão. O que se pretende é dirimir algumas questões, apontando alguns caminhos a percorrer para

³⁷ Disponível em: <http://justificando.com/2014/09/02/charlot-os-onni-objetos-normativos-nao-identificados-e-arte-de-decidir-por-standards-e-indicadores/>. Acesso em 15/09/2014.

permitir que esta análise de qualidade seja trazida para o setor público já com as evoluções advindas da iniciativa privada.

Para tanto, neste capítulo desenvolver-se-á um estudo sobre a avaliação de qualidade por indicadores, advinda da iniciativa privada, bem como a verificação de métodos de planejamento estratégico para a prestação de serviços de qualidade, trazendo para tanto ferramentas já utilizadas com sucesso no Judiciário e na Educação.

A avaliação da qualidade possui etapas dinâmicas que precisam de contínua atualização e adaptação em razão da evolução das organizações, sendo assim, as estratégias de avaliação de qualidade são continuamente alteradas, visando sempre a manutenção de padrões adequados para a prestação de serviços ou produção de mercadorias.

Nesse sentido é o ensinamento de PALADINI (2009, p. 19):

As características próprias da avaliação de qualidade fornecem justificativas práticas para desenvolvê-la. De fato, produzir qualidade é uma atividade que desenvolve grande número de variáveis, o que por si só requer análise permanente no processo. Além disso, trata-se de uma ação essencialmente dinâmica – ou seja, há sempre elementos novos que surgem no ambiente interno (inovação tecnológica, por exemplo) ou externo (mudança de hábitos de consumo, por exemplo).

As ferramentas de gestão de qualidade são desenvolvidas conforme o objeto que se pretende avaliar possuem, contudo, preceitos que se preocupam com um desenvolvimento contínuo da qualidade.

Na iniciativa privada a evolução das ferramentas de gestão de qualidade demonstra que se preocupou em muitas das vezes com o controle estatístico e com a inspeção de qualidade (PALADINI, 2009).

A preocupação com o oferecimento de um serviço público de qualidade trilha os caminhos percorridos pela iniciativa privada ao longo do desenvolvimento da sociedade industrial. Atualmente, pode-se notar maior preocupação nas organizações privadas, bem como no setor público, que deve além de garantir a efetivação do direito do cidadão, criar mecanismos para tanto.

A avaliação de qualidade teria algumas premissas metodológicas essenciais, neste momento é necessária a transcrição de quatro destas premissas, cuja análise aponta para a possibilidade de adoção destas no setor público, assim, de acordo com Paladini (2009-A, p. 22):

Considerando o conceito atual de controle de qualidade e o de Melhoria Contínua, pode-se obter novas justificativas e novos referenciais para a avaliação da qualidade. De fato, a ideia que se tem hoje do Controle de Qualidade – em última análise, comparação de resultados obtidos com padrões ou objetivos prefixados – exige ao mesmo tempo (1) planejamento (pelo qual são determinados padrões e objetivos a atingir) e (2) um modelo de avaliação baseado em valores quantitativos (única forma de controlar o que foi planejado com o que foi produzido para verificar, por exemplo, o alcance dos objetivos propostos). Já a Melhoria contínua enfatiza o monitoramento (processo de acompanhamento permanente) como mecanismo para avaliara até que ponto os processos estão movendo-se, etapa por etapa, em direção a um objetivo.

Há assim, mais dois referenciais para a avaliação da qualidade:

3. A avaliação baseia-se em mecanismos mensuráveis.

4. A avaliação deve ser contínua.

[...]

De acordo com este raciocínio de Paladini pode-se verificar que a avaliação de qualidade é perfeitamente transponível da iniciativa privada para o setor público, entretanto, tal raciocínio não significa a conclusão de que esta transposição será incólume, uma vez que referidos setores possuem finalidades e modo de operar distintos, razão pela qual a adaptação será necessária.

Existem alguns elementos essenciais para a verificação da qualidade, estes analisariam o público alvo de determinado produto ou serviço, os objetivos da empresa, a avaliação do processo, bem como a avaliação com base na mão de obra (PALADINI, 2009-A).

Vislumbrando a possibilidade de transposição destes indicadores para a avaliação da qualidade do serviço público, seria possível verificar a qualidade com base em pesquisas feitas com o público alvo de determinado serviço, havendo, neste caso, a necessidade de se investigar qual serviço seria avaliado, a fim de que se restrinja o público alvo de forma a pesquisar neste quais seriam os principais indicadores para a verificação da qualidade.

Pesquisas de satisfação são instrumentos utilizados por várias empresas para elencar os defeitos de sua produção, de forma que nestas é possível redirecionar os caminhos a percorrer.

Outro mecanismo que é viável de ser aplicado no setor público seria a análise dos objetivos da prestação daquele serviço, verificando no caso da educação, a idade certa para a alfabetização, a erradicação do analfabetismo, o acesso ao ensino superior. Estas metas devem ser precisas e definidas pela esfera que pretende destinar os recursos públicos necessários e hábeis para o cumprimento destas. Neste caso, pode-se elencar as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, como forma e indicativo de avaliação de qualidade.

Avaliação do processo utilizada na iniciativa privada pode ser visualizada no setor público, quando no ciclo de políticas públicas se pretende definir, aprimorar e efetivar o direito fundamental à saúde, à educação, à moradia.

Avaliação da mão de obra feita de forma tão brilhante para a contratação dos servidores públicos e nem tão brilhante na manutenção de pessoas qualificadas e eficazes na prestação do serviço público. Infelizmente, na admissão ao serviço público são exigidos diversos conhecimentos, entretanto, com a posse, a avaliação durante a prestação do serviço se limita, quando há, da avaliação de desempenho para que o servidor público atinja a estabilidade³⁸.

Entretanto, no decorrer da prestação do serviço a estabilidade acaba sendo utilizada para a prestação de um serviço de baixa qualidade e ineficaz. Dessa forma, o estabelecimento por lei da avaliação de desempenho, seria uma das formas de controlar a qualidade do serviço prestado, de acordo, com a mão de obra daqueles que prestam o serviço.

No âmbito federal a avaliação de desempenho foi regulamentada para fins de promoção por merecimento e acréscimos salariais. A regulamentação se deu pelo Decreto nº 7.133/2010, que regulamenta os critérios e procedimentos gerais para a realização das avaliações de desempenho no serviço público, instrumentos que fornecem subsídios ao pagamento das gratificações de desempenho aos servidores do Poder Executivo Federal.

No âmbito do Estado de São Paulo a Lei Complementar 1.111/2010 criou o plano de cargos e salários dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. O provimento 81/2010 do TJ/2010 regulamentou a avaliação de desempenho, selecionando quais seriam os objetivos desta: contribuir para o processo de planejamento organizacional, identificar a necessidade de capacitação, motivar os servidores, entre outros.

Foram instituídos alguns fatores de avaliação, tais como: eficiência, assiduidade, competência, pontualidade entre outros.

No âmbito do TJ/SP a avaliação de desempenho também é utilizada como critério de promoção. A Lei Complementar 1.217/2013 alterou a Lei complementar 1.111/2010 e incluiu alguns benefícios aos servidores do Tribunal paulista, entre eles o Adicional de Qualificação³⁹.

³⁸ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

³⁹ Artigo 2º - Ficam acrescentados os seguintes artigos à Lei Complementar nº 1.111, de 25 de maio de 2010:

Em relação aos municípios, pode ser trazido o exemplo do Município de São Paulo:

A prefeitura de São Paulo conta hoje com 105.000 funcionários estáveis e ativos, dos quais cerca de 99.000 são avaliados todos os anos. A Avaliação de Desempenho da PMSP tem caráter obrigatório estabelecido por lei federal e regulamentado pelo estatuto do servidor municipal de São Paulo. De acordo com as normas que regem a avaliação de desempenho no município, ela deve ser anual e sua função está estritamente ligada à promoção por merecimento. Ou seja, os pontos dela provindos são computados para que o funcionário possa ter promoção horizontal (já que tal promoção diz respeito apenas ao crescimento salarial).

Como a avaliação tem caráter restrito à promoção por merecimento, após certo grau de promoção (o chamado grau E), os funcionários deixam de ser avaliados.⁴⁰

Dessa forma, pode-se notar que a busca pela eficiência no serviço público, contempla inclusive a avaliação de desempenho de seus funcionários, ainda que estáveis, uma vez que a estabilidade não deve ser utilizada como apoio para prestação de um serviço inadequado.

Portanto, o desafio atual da Administração Pública diz respeito aos mecanismos de avaliação da qualidade de serviço prestado e, se subdivide em diversos fatores que permitem a avaliação da qualidade do serviço, indicadores que devem considerar várias etapas no fornecimento do serviço, inclusive na adequação da mão de obra, como visto, e, ainda mais, em relação aos métodos. Neste aspecto, a pesquisa se debruça agora sob a investigação de planejamentos de gestão.

6.1 Planejamento estratégico

O planejamento é ideia atrelada ao desenvolvimento da sociedade e, em especial das organizações empresarias, que devem se planejar para produzir mais, em menor tempo, com mais qualidade, caso contrário não sobrevivem à concorrência do mercado.

I - “Artigo 37-A - É instituído o Adicional de Qualificação – AQ destinado aos servidores do Tribunal de Justiça, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos, comprovados por meio de títulos, diplomas ou certificados de cursos de graduação ou pós-graduação, em sentido amplo ou estrito.

§ 1º - O adicional de que trata este artigo não será concedido quando o curso constituir requisito ou estiver no mesmo nível de escolaridade para ingresso no cargo efetivo ou em comissão.

§ 2º - Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados somente os cursos e as instituições de ensino reconhecidos pelo Ministério da Educação, na forma da legislação.

§ 3º - Serão admitidos cursos de pós-graduação “lato sensu” somente com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas.

§ 4º - O adicional de que trata este artigo não se incorporará para nenhum efeito e sobre ele não incidirá vantagem de qualquer natureza.

§ 5º - O adicional contemplará os aposentados somente se o título ou o diploma forem anteriores à data da inativação.”(NR)

⁴⁰ LOTTA, 2002, p. 2: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a12.pdf>

O planejamento pode ser definido uma sequência de atos que se preocupa com o “alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, com a melhor concentração de esforços e recursos para a empresa” (OLIVEIRA, 2003, p. 4).

A origem do planejamento estratégico está ligada à área militar, este é o ensinamento de Chiavenato e Sapiro (2003).

O planejamento estratégico pode ser sintetizado com a ideia de pensar antes de agir, de analisar, verificar os problemas, traçar metas e mudar os rumos.

O planejamento estratégico mais simples, segundo os ensinamentos de Oliveira (2008) demandaria apenas três fases: delineamento, elaboração e implementação.

No delineamento são adotadas escolhas de métodos que se pretende utilizar para atingir a finalidade. Na elaboração do plano devem-se identificar os riscos e oportunidades, enquanto na implementação, as estratégias escolhidas devem ser aplicadas.

Assim sendo, a fase de avaliação é essencial para a averiguação dos problemas da instituição e, permitir a escolha de instrumentos para a melhora desta, sendo que se faz essencial também, quando a estratégia é implantada, para que se corrijam eventuais desvios e até mesmo se altere a estratégia em razão de evoluções perceptíveis.

Os estudos sobre gestão estratégica não apontam um único modelo como correto. A escolha do modelo de gestão estratégica varia de acordo com a instituição, depende do tipo de serviço prestado ou produto oferecido, razão pela qual é possível apontar algumas ideias de origem na iniciativa privada, que podem ser utilizadas no setor público, com as devidas adaptações em razão do destinatário do serviço ou do próprio serviço oferecido.

É possível visualizar alguns métodos já adotados no setor público, com finalidade de aprimorar o serviço prestado, corrigindo as falhas e na tentativa de construção de qualidade cuja avaliação é contínua.

Alguns métodos já foram tratados em capítulos próprios neste trabalho, é o caso do ciclo das políticas públicas, um método que analisa a política a ser adotada, seleciona e implanta, bem como prevê a possibilidade de correção de rumos, algo muito similar ao método PDCA. Na educação pode ser verificada a avaliação de aprendizagem que utiliza critérios objetivos para aferir o aprendizado do aluno, realizando um controle de qualidade por indicadores que mostram o resultado da qualidade do serviço fornecido.

Entretanto, os métodos não parecem suficientes, uma vez que nem sempre solucionam o problema da má qualidade do serviço público. E, ainda, não existem indicadores apreciáveis para a verificação do serviço público em geral, mas tão somente de alguns tipos de serviço público.

O estudo e o estabelecimento de métodos e indicadores que permitam avaliar a qualidade do serviço prestado é tema que merece especial dedicação e, demandaria, por si só um estudo mais aprofundado, razão pela qual nesta pesquisa pretende-se analisar uma ferramenta de gestão de qualidade atual, que está em fase de implantação no Poder Judiciário, a fim de inquirir se a adaptação desta ferramenta seria capaz de satisfazer análise de qualidade de outros tipos de serviços públicos.

[...] o desafio que nos bate à porta é entender, por exemplo, se as reformas de instituições públicas como o Poder Judiciário, embora encontrem justificativa na crise do sistema de justiça, não sucumbiram à linguagem da normalização técnica e de gestão, em nome da eficiência produtiva. A “responsabilidade empresarial” dos tribunais ganha relevância no contexto do discurso de promoção do Estado de Direito alinhado à boa governança. Desse modo, como já recomendou o Banco Mundial para países da América Latina, dentre eles o Brasil, a eficiência e eficácia do Poder Judiciário devem ser perseguidas juntamente com a sua independência.

[...]

Assim, a modulação dos serviços do Poder Judiciário aos padrões de qualidade, descritos em inúmeros documentos oficiais e relatórios anuais como estratégias para melhorar os resultados de sua atividade é palpável e, ao que parece inexorável.

Portanto, verificando-se que a análise estratégica pode contribuir para a prestação de um serviço público mais eficiente e adequado, passa-se ao estudo do Planejamento Estratégico, utilizando-se, como exemplo, de aplicação o modelo adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, qual seja *Balanced Scorecard* (BSC).

6.2 *Balanced Scorecard* (BSC) e os avanços do planejamento estratégico no Poder Judiciário

O planejamento estratégico adotado pelo Conselho Nacional de Justiça como ferramenta de controle e gestão no Poder Judiciário (Resolução nº 70 de 2009) tem origem na Escola de Negócios de Harvard é uma metodologia baseada no equilíbrio organizacional, o *Balanced Scorecard* (placar balanceado).

O método BSC foi desenvolvido no início da década de 90 com o objetivo de resolver problemas de mensuração e análise de desempenho.

Inicialmente, assim como outros métodos de gestão adotados no setor público, foi concebido para avaliação do desempenho da empresa.

A gestão pelo sistema BSC considerado de placar balanceado se preocupa com todos os setores da empresa e não somente com setores de produção, assim, a divisão das

responsabilidades pela qualidade pode ser feita em todas as áreas de uma sociedade empresarial.

O método adotado busca um equilíbrio entre quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos e inovação e aprendizagem (CHIAVENATO, SAPIRO, 2003).

Segundo Chiavento e Sapiro (2003, p. 390): “O BSC [...] é um sistema voltado para o comportamento e não para o controle. Seus indicadores estão direcionados para o futuro e para a estratégia organizacional em um sistema de contínua monitoração”.

A organização do BSC deve levar em consideração a realidade em que o método pretende ser aplicado, fazendo as adaptações necessárias, assim, a decisão de implantação do método deve ser seguida de três etapas, segundo Chiavenato e Sapiro (2003) estas etapas seriam: definição da estratégia, montagem da estratégia e montagem do BSC.

Inicialmente deve ser montado um mapa estratégico, de forma que haja desdobramento de estratégias em perspectivas básicas.

O método BSC tem sido aplicado em diversas organizações, quer seja para o controle financeiro, quer seja para o controle estratégico. Em Portugal existe uma pesquisa sobre a implantação do sistema no país, cujos resultados podem demonstrar uma realidade a ser vivenciada pelo Brasil:

O estudo foi conduzido em grandes empresas portuguesas, tendo obtido uma taxa de resposta de cerca de 30%. Os principais resultados indicavam que cerca de 14% das empresas utilizavam o BSC, 7% estavam em fase de implementação e cerca de 8% estavam a considerar a sua implementação; por outro lado 71% das organizações não o utilizava nem tinham intenções de o fazer num futuro próximo. De entre os não utilizadores do BSC, a maior razão para a sua não consideração era o desconhecimento da ferramenta – em 48% dos casos. No respeitante à data de adoção, a mais precoce aconteceu em 1994 e todas as outras ocorreram entre 1998 e 1999. Quanto à utilização da ferramenta, a maior parte das organizações – 63% - consideravam que o BSC deveria ser usado com a finalidade de fornecer informação para a gestão e reconciliar os objetivos dos diferentes níveis de gestão; 13% consideraram que deveria ser usado apenas para reconciliar os objetivos dos diferentes níveis e 25% atribuíram ao BSC outras funções, tais como: “sistema para avaliar o desempenho”, ou “para organizar de forma sistemática a informação necessária para a prossecução da organização, através de indicadores-chave” - Rodrigues e Sousa (2002), p.77. Foram identificadas duas diferentes formas de uso – como um sistema de informação ou como uma ferramenta de implementação da estratégia: a maior parte das organizações (81%), usavam o conceito das duas formas em simultâneo, 13% usavam-no como um sistema de informação e 6% utilizavam-no como uma ferramenta para implementar a estratégia. Quanto aos benefícios percebidos como resultantes da implementação, as organizações apresentaram, em geral, uma atitude positiva face ao BSC, encarando-o como um bom instrumento de gestão que aporta benefícios;

mas quando inquiridas sobre mudanças induzidas pelo BSC as respostas foram inexistentes na maioria dos casos; contudo dentre as respostas obtidas foram apontados itens como reforço do alinhamento estratégico e da reformulação da estratégia, obtenção de um maior controlo das ações implementadas, assim como existência de maior focalização em aspetos chave. Sobre as motivações para implementar o BSC, a mais apontada foi o facto de este constituir um meio de avaliar a estratégia tendo em conta os resultados pretendidos; outra razão, esta menos referida, foi o facto de o BSC traduzir a estratégia em ações; neste estudo um número considerável de organizações apontou as duas razões em simultâneo.

De acordo com todas as razões apontadas foi considerado que, apesar de a maior parte das empresas ter encarado o BSC como um sistema de gestão estratégica, de facto parece-nos que a utilização do mesmo estava a ser realizada de acordo com as características de sistema de mensuração ou medição e também como um sistema de comunicação da estratégia – os dois estádios iniciais assumidos pelo BSC, de acordo com a sistematização que temos estado a seguir.

[...]

Com base nestes resultados, aparentemente um número considerável de empresas utilizavam, nessa altura, o BSC como um sistema de comunicação, e também como um sistema de avaliação global e individual, no sentido de que a definição de objetivos e metas aparentemente clarifica o facto de as atividades poderem contribuir para a criação de valor. Um número considerável de respostas – superior a 65% - parece indicar que, pelo menos parcialmente o BSC é encarado como um sistema de gestão estratégica, sendo utilizado como um elemento para suportar e justificar a tomada de decisão e apoio à gestão organizacional [...] (SARAIVA e ALVES, 2013, p.11/12).

No Brasil, a adoção do método tem sido verificada nos setores privados que adotam procedimentos de gestão mais transparentes, de forma que todos os setores são avaliados de acordo com a responsabilidade de cada um, algumas metas são traçadas e são criados faróis, baseados no semáforo para sinalizar o cumprimento das metas.

O controle fundamentado na avaliação do BSC permite que todos os envolvidos saibam das exigências e do cumprimento destas, é contínuo, por isso, diminui as falhas que são apontadas no sistema de avaliação de inspeção ou por amostragem, nos quais as avaliações são programadas e, portanto, permitem a maquiagem feita pelos funcionários no momento da verificação.

Nesse diapasão, pode-se dizer que o controle pelo BSC vai além de uma simples verificação de qualidade, trata-se de uma verdadeira estratégia para melhoria continua da empresa.

Razão pela qual, ideias a respeito da aplicação deste método ao setor público passam a surgir, vez que mais atreladas à eficiência propugnada na Constituição do que o método atual de gestão do serviço público, que é fragmentário e falho, vez que, na maioria das vezes é desenvolvido pelo sistema de ouvidorias e corregedorias.

Assim, sendo a transposição do método BSC para a iniciativa pública é possível, desde que cada serviço público estabeleça mecanismos alinhados com as suas especificações.

No primeiro momento compete ao setor público que pretende implantar o planejamento estratégico, definir o mapa estratégico da prestação de seu serviço, contando quais são os objetivos gerais da organização.

Os mapas estratégicos, segundo os ensinamentos de Kaplan e Norton (2004, p. 101),

proporcionam aos empregados uma percepção clara de como suas funções estão ligadas aos objetivos gerais da organização, possibilitando que trabalhem de maneira coordenada e colaborativa em prol das metas almejadas pela empresa. São uma representação dos objetivos críticos e das relações cruciais entre eles, impulsionando o desempenho da organização.

O mapa estratégico do Poder Judiciário foi desenvolvido em 2008 pelo CNJ após ouvir os Tribunais e receber diversos projetos destes. O Tribunal estabeleceu um plano estratégico geral e disciplinou que os tribunais deverão elaborar seus próprios planejamentos estratégicos, alinhados ao plano estratégico nacional.

As metas estabelecidas no planejamento estratégico do poder judiciário pretendem julgar diversas ações, diminuindo a sensação de injustiça causada pela demora na prestação jurisdicional.

Considerando a fase de implementação do planejamento estratégico pelo sistema BSC, insta perquirir a possibilidade de implantação do planejamento em moldes parecidos na gestão da Educação, objeto de estudo deste trabalho, é o que se passa a analisar no item a seguir.

6.3 Da possibilidade de aplicação do método BSC na Gestão de qualidade da Educação Pública

Atualmente, a avaliação da qualidade da educação, é realizada, em regra, de acordo com avaliações de aprendizagem aplicadas ao destinatário, como pode ser estudado em capítulo próprio, entretanto, as falhas deste sistema merecem ser apontadas, visando a melhoria da prestação do serviço público de educação, com conseqüente repercussão na melhoria do aprendizado, uma vez que este é o objetivo da educação, que esta seja de qualidade suficiente para se permitir a emancipação da população.

O método de avaliação de aprendizagem, utilizado na grande maioria das vezes como único instrumento de avaliação, apresenta diversas falhas estruturais. Em muitas vezes a preparação do destinatário do ensino se dá, exclusivamente para que ele acerte os itens que

serão avaliados, o que representa a deturpação deste método, uma vez que os resultados nem sempre são hábeis a demonstrar a qualidade que eles deveriam representar.

As avaliações de aprendizagem utilizadas em diversos níveis de educação: Provinha Brasil, Prova Brasil, ENEM, ENADE, Exame da Ordem dos Advogados do Brasil, nem sempre retratam com adequação a realidade do ensino e, por vezes, frustram a avaliação quando os alunos passam a ser treinados para a aprovação e não para o aprendizado.

O instrumento mais adequado para a produção de um ensino de qualidade não pode ter embasamento somente em alguns índices momentâneos que nem sempre são hábeis a demonstrar a realidade do aprendizado. A avaliação por si só não é a forma adequada de se verificar a qualidade, ela deve ser analisada em conjunto com diversos outros fatores.

Desse modo, o sistema de gestão estratégica, pode contribuir para a melhora da qualidade na prestação do serviço público educacional, com este sistema de avaliação inverte-se a análise da qualidade atual, passando a se verificar o processo e os responsáveis pelo aprendizado do aluno e não somente o aluno enquanto destinatário do ensino.

É por meio da estratégia de avaliação que podem ocorrer mudanças na prestação do serviço capazes de ensejar as mudanças de resultado da educação, em todos os níveis. É nesse sentido, que a adoção de um planejamento estratégico adotado pode contribuir para a melhoria contínua da qualidade da educação.

Neste diapasão, é possível se argumentar que a implantação do planejamento estratégico pelo sistema BSC seria adequada também na educação pública, de forma que seja possível compartilhar com todos os envolvidos nela, as metas de mudanças e as responsabilidades por estas.

Para tanto incentivar e auxiliar, de forma a promover a qualificação contínua dos professores e gestores educacionais é um caminho a ser percorrido. Verificar a realidade social, os problemas das escolas e da região, é parte da análise de estudo para elaboração de um planejamento estratégico que defina, por exemplo, áreas mais necessitadas para a implantação de escolas em tempo integral.

Assegurar o acesso progressivo ao ensino médio e ao ensino superior deve ser meta traçada pela Educação. Estas metas já podem ser verificadas no Plano Nacional de Educação aprovado em 2014 e, apresentado nesta pesquisa, em capítulo antecedente.

Mais uma demonstração de que o planejamento estratégico além de permitir a implantação no setor público, pode e deve ser implantado no sistema educacional brasileiro.

Fato que dá mais amparo ainda para a implantação de um planejamento estratégico na educação é a existência e implementação de um plano nestes moldes, na Universidade de Brasília, que aprovou o plano para os anos de 2011-2015.

O Planejamento Estratégico da Universidade de Brasília, elaborado pela Administração Superior com ampla participação de gestores universitários das áreas acadêmica e administrativa e apreciação de colegiados superiores, constitui relevante instrumento de gestão por direcionar os rumos da Instituição, para o período que compreende o ciclo de 2011 a 2015.

As estratégias da UnB adotadas no processo de elaboração do planejamento estão alicerçadas em três pilares fundamentais para a construção do cenário organizacional: Planejamento Estratégico, Tático e Operacional. O primeiro estabelece a missão e elementos básicos do planejamento estratégico institucional para o próximo ciclo. O segundo associa as metas e indicadores de gestão aos objetivos a serem alcançados pelas áreas. Por último, no planejamento operacional, as unidades acadêmicas e administrativas integrantes do sistema de planejamento alinham suas propostas anuais aos fundamentos institucionais.

[...]

Essa etapa do processo de planejamento foi fundamental na definição da missão da Universidade e de outros elementos estratégicos institucionais, de objetivos, metas e indicadores, que nortearão os rumos da Universidade, para os próximos cinco anos.

Outro aspecto a considerar na concepção do novo modelo consiste na melhor definição de metas e indicadores institucionais a alcançar nos próximos cinco anos, mediante, fundamentalmente, a ação efetiva das unidades de ponta, ou seja, os Institutos e Faculdades.

Os elementos básicos do planejamento estratégico institucional, definidos para o quinquênio são: Foco, Missão, Valores, Visão, Desafios, Objetivos Estratégicos, Áreas e Projetos Estratégicos Institucionais que orientam todo o processo de planejamento institucional, nos níveis estratégico, tático e operacional. Adicionalmente, o modelo permite o monitoramento e a avaliação das metas estratégicas estabelecidas para os próximos cinco anos, além de introduzir a figura dos projetos estratégicos institucionais, de iniciativa da alta Administração, para atendimento de interesses coletivos da comunidade interna e externa.

A possibilidade de adequação anual do Plano proporciona um fluxo dinâmico ao processo de planejamento e permite aos gestores atingir as ações propostas.

O presente documento de definição de Bases Estratégicas e Táticas fundamenta a construção do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), para o período de 2011 a 2015, instrumento legal e obrigatório para as Instituições de Ensino Superior, elaborado com expressiva participação da comunidade universitária, análise e deliberação por Colegiados Superiores da Universidade.

A demonstração de que o planejamento estratégico é uma forte ferramenta que possibilita a verificação de indicadores hábeis a apresentar a realidade e, de pontos cruciais que merecem maior atenção do Administrador Público, tem-se o Planejamento Estratégico

elabora no Município de Tibagi, Estado do Paraná⁴¹, que não foca apenas em uma área de atuação, mas em todas as áreas de competência municipal.

Para demonstrar a aplicabilidade do Planejamento Estratégico na educação, necessário elencar os detalhes do Planejamento do Município de Tibagi, em relação à educação municipal trazendo, para tanto, somente os pontos mais relevantes.

1.1.1. Problemas

- ↓ Melhorar capacitação dos professores em áreas específicas
- ↓ Falta de participação ativa dos pais
- ↓ Falta de controle dos alunos que utilizam transporte escolar
- ↓ Falta de professores de informática
- ↓ Falta de cursos profissionalizantes
- ↓ Despreocupação dos pais em relação ao aprendizado dos filhos
- ↓ Falta de um plano de carreira adequado
- ↓ Falta transporte escolar em alguns pontos
- ↓ Falta de capacitação profissional para o trabalho com crianças
- ↓ Falta de inspetor para monitorar crianças e jovens nas escolas
- ↓ Falta de creches no interior
- ↓ Falta de escolas com educação integral
- ↓ Falta transporte para alunos que estudam fora da cidade

1.1.2. Pontos Fortes

- ↑ Diagnóstico do CESCAGE para melhoria na metodologia.
- ↑ Apoio dos profissionais da SEMEC.
- ↑ Apoio Pedagógico nas escolas.
- ↑ Material escolar.
- ↑ Merenda escolar de qualidade.
- ↑ Uniforme escolar.
- ↑ Piso salarial
- ↑ Hora atividade remunerada.
- ↑ Abono à assiduidade
- ↑ Transporte escolar
- ↑ Gestão democrática
- ↑ Mobiliário
- ↑ Atendimento aos alunos com dificuldade de aprendizagem
- ↑ Acesso a Internet

1.1.3. Pontos Fracos

- ↓ Participação dos pais na vida escolar dos alunos.
- ↓ Plano de carreira desatualizado.
- ↓ Falta de professores
- ↓ Falta de suprimento de fundos.
- ↓ Laboratório de informática desestruturado.
- ↓ Falta de equipe técnica.
- ↓ Capacitação de instrutores de informática.

⁴¹ Planejamento Estratégico do Município de Tibagi-PR, disponível em: <http://www.tibagi.pr.gov.br/site/planejamento/planejamento.pdf>

- ↓ Falta de manutenção nos laboratórios de informática.
- ↓ Falta de profissionais Serviços Gerais.
- ↓ Falta de espaço físico.

1.1.4. Oportunidades

- ↑ Investimento nos Universitários
- ↑ Cursos à distância

1.1.5. Riscos/Ameaças

- ↓ Profissionais vindos de outros municípios.
- ↓ Maior oportunidade de empregos aos profissionais Tibagianos em outra cidade.

1.1.6. Propostas

- Criação de creches para atender interior
- Criação de cursos profissionalizantes para jovens
- Fiscalizar transporte terceirizado
- Implantação de escolas com educação integral
- Ampliar os CEMEIS
- Reformulação do plano de carreira dos professores
- Melhorar condições de transporte para os alunos
- Intensificar fiscalização no transporte terceirizado
- Aumentar número de vagas nas escolas
- Criar programa de conscientização dos pais quanto a importância de uma educação de qualidade
- Criar equipe multidisciplinar para trabalhar com famílias
- Criar programa de manutenção das estradas rurais
- Trabalho junto ao RH, jurídico e etc para o devido afastamento de professores sem condições técnicas ou de saúde, agilizando aposentadorias
- Criação/construção de uma escola agrícola
- Intensificar controle de frequência dos alunos que utilizam transporte escolar
- Melhorar capacitação de motoristas e monitores
- Interagir com agentes de saúde para comunicação aos pais sobre frequência escolar
- Criar forma de amarrar outros projetos a frequência dos alunos e participação dos pais na escola
- Ampliar estrutura das escolas

O planejamento estratégico do município de Tibagi foi elaborado no ano de 2009, com vigência de 2010 a 2013, e infelizmente, não se encontra informações a respeito do cumprimento das metas ou de um novo plano estratégico.

Seguindo a ideia da gestão por um planejamento estratégico, o governo do Estado do Espírito Santo instituiu este modelo de gestão para os anos de 2011 a 2014, e a respeito da educação pode-se notar a preocupação com a eficiência da educação, com a ampliação do ensino em escolas de tempo integral e a universalização da educação básica como metas para a gestão.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) adotou em 2010 o planejamento estratégico como ferramenta de gestão hábil a indicar as metas para a mudança da Educação no Brasil, neste planejamento, são adotados pilares que sustentam a busca por melhores resultados durante os anos de vigência deste modelo de gestão, o planejamento estratégico deve possuir um referencial para implantação:

Referencial estratégico FNDE

Missão

Prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

Visão

Ser referência na implementação de políticas públicas.

Valores

Foco no Usuário do Direito da Educação. Compromisso com a Educação, Ética e Transparência, Excelência na Gestão, Acessibilidade e Inclusão Social, Cidadania e Controle Social, Responsabilidade Ambiental, Inovação e Empreendedorismo.

O planejamento estratégico do FNDE apresenta objetivos que devem ser seguidos pelo sistema educacional, elencando entre eles: a destinação e aplicação adequadas de recursos nas escolas, a educação integral e de qualidade, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos (de forma que se possibilite a participação cidadã). Dentre os objetivos do FNDE estão: a prestação de assistência financeira e técnica aos entes federados, o incentivo na qualificação e no controle social entre outros.

Neste planejamento estratégico, o FNDE demonstra a finalidade da criação e da importância de indicadores como modelo de gestão que se preocupa com a eficiência, separando, ainda, os indicadores por categorias: de esforço, de resultado, economicidade e eficiência, eficácia e efetividade (estes últimos na dimensão de análise do TCU).

Ao final da apresentação do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão a ser aplicada na Educação, o FNDE elenca 10 recomendações, que tratam do incentivo de discussões para a criação de indicadores, da necessidade da criação de indicadores financeiros e indicadores de resultado, entre outros.

Toda esta análise elaborada pelo FNDE trata-se de um Marco Conceitual de Indicadores Estratégicos que pretende trazer para a educação o sistema de planejamento estratégico BSC, estas recomendações dão início à implantação de indicadores de qualidade e não somente resultados obtidos em avaliação de qualidade, que por si só, conforme fundamentado, são insuficientes para permitir o progresso na qualidade da educação.

Pesquisas realizadas em diversos sítios educacionais foram capazes de demonstrar que o setor da educação pública está se preocupando cada vez mais com a qualidade da prestação deste serviço, razão pela qual tem adotado mudanças, vislumbrando melhorias na eficiência do ensino público.

Entretanto, pode ser verificado, que o avanço foi iniciado somente em relação à decisão de adotar o sistema de gestão estratégica baseado no BSC, sem estabelecer metas ou indicadores hábeis para tanto.

Desse modo, a implantação da gestão estratégica está iniciando, e escolheu o método BSC como adequado para mudar a administração escolar, a qualificação dos profissionais da área de educação e análise de diversos indicadores que contribuirão para a qualidade na educação.

Assim sendo, não foram localizados indicadores já criados, hábeis a desenvolver o início da avaliação pelo método BSC, até então, foi possível localizar apenas os principais aspectos que devem ser abordados nos indicadores educacionais, conforme enunciado pelo FNDE.

O estabelecimento de metas que demandam investimento público, qualificação profissional, para permitir melhores resultados de aprendizagem pode ser visto na aprovação do Plano Nacional de Educação, que, não avança na criação de novos indicadores, apenas reforçando as avaliações de aprendizagem como meio de se averiguar a qualidade da educação.

Portanto, é de extrema relevância que os entes federados trabalhem na elaboração de indicadores para a gestão educacional em sua área de competência, vislumbrando, assim, a possibilidade de progredir na qualidade educacional e não somente em notas que podem refletir parcela do problema da Educação Brasileira, mas insuficientes para apontar todos os problemas e direcionar eventuais soluções, é urgente e nada programática a implantação de indicadores que, de acordo com a gestão pelo método BSC podem solucionar diversos problemas na prestação de um serviço público educacional mais eficiente.

A pesquisa da avaliação de qualidade pelo sistema de gestão estratégica (BSC) pode demonstrar que a aplicabilidade desta gestão é totalmente compatível com o setor público, uma vez que se adapta facilmente às particularidades do serviço público prestado, pois confere aos envolvidos e até mesmo aos destinatários a possibilidade de criação de indicadores que avaliarão a eficiência do serviço prestado.

Dessa forma, o planejamento estratégico direcionado para a educação pública permitiria que os órgãos de cúpula Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação traçassem os planejamentos de sua competência, enquanto que cada Estado e Município por meio de suas secretarias de Educação identificassem as suas peculiaridades e atendendo às características locais elaborassem o planejamento individual, com base nos objetivos delineados no planejamento geral.

Pode-se notar aqui a desconcentração da atividade administrativa, típica da Administração Pública, que permite que decisões gerais sejam tomadas por seus responsáveis, mas não engessa os gestores locais de adaptações necessárias.

6.4 Indicadores de qualidade para avaliação do serviço público

A adoção da gestão estratégica pelas empresas e, recentemente, pelo setor público demonstra que a análise da qualidade do serviço deixou de ser ferramenta e exigência específica da iniciativa privada.

A adoção de planejamentos estratégicos, ainda que pequena aponta para os novos rumos da Administração Pública, que passa a ter mais preocupação com a qualidade, economicidade e ampliação dos destinatários do serviço fornecido.

Como forma de avaliação da qualidade do serviço prestado devem ser criados indicadores, dentro do órgão responsável pela prestação do serviço público (indicadores que avaliem as instalações físicas, o apoio institucional, a qualificação da mão de obra), bem como indicadores que avaliem o serviço prestado (tempo, qualidade, eficácia), e a percepção do destinatário do serviço público (atendimento, satisfação), estes indicadores por serem objetivos podem ser estabelecidos em escalas de avaliação e indicar rumos para alteração e melhora na qualidade do serviço público.

Para facilitar o setor público na organização destes sistemas de avaliação o ideal seria a contratação por licitação pública de empresa especializada em pesquisas de satisfação, para a criação de pesquisas internas e externas, de forma que seja viável a participação de todos, com transparência, na avaliação da qualidade da prestação do serviço público.

Este caminho foi trilhado pelo Conselho Nacional de Justiça e, teve como fruto o estabelecimento das metas do Judiciário e a Avaliação de Desempenho dos funcionários desta função estatal, os resultados demoram a surgir, mas são aptos a demonstrar que podem mudar a realidade do serviço público, para qual deve caminhar a Administração Pública, em busca de eficiência, cumprindo o mister de assegurar a efetividade dos direitos sociais a todos, de maneira tão eficiente quanto possível.

CONCLUSÕES

A gestão de qualidade educacional baseada em indicadores é um dos métodos mais eficazes de se avaliar a qualidade do ensino, uma vez que as avaliações feitas por amostragem são hábeis a demonstrar o aprendizado dos alunos e as disciplinas nas quais eles possuem maior dificuldade de compreensão, analisando também se os fatores econômicos interferem na aprendizagem do aluno de baixa renda.

Com os resultados obtidos na análise da qualidade baseada em indicadores é possível modificar política pública educacional em andamento, redefinir investimentos em setores determinados, enfim, efetivar o direito fundamental à educação, que passa a ser de qualidade.

Entretanto, a forma pela qual os indicadores são criados e, ainda, a forma de aplicação das avaliações pode fazer com que o índice não represente a qualidade de ensino, razão pela qual a busca atual é de métodos de gestão de qualidade, adequados à realidade da educação e que reflitam o resultado deste processo de ensino e aprendizagem.

Não se pode tentar simplesmente transpor para o setor público qualquer método aplicado na iniciativa privada, vez que alguns são incompatíveis com os conceitos da administração pública, seria o caso sistema ISO, que se preocupa com a certificação dos processos e o apelo de publicidade que um certificado pode ter no momento de se analisar a aquisição de produtos e serviços de fornecedores com certificação.

Os métodos de gestão privada podem ser utilizados de maneira adequada no setor público, é o caso do *Balanced Scorecard* (BSC) método aplicado no controle de qualidade da prestação do serviço jurisdicional, utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça para instituir metas e qualificar a prestação deste serviço público.

Conclui-se que é possível traçar mecanismos eficientes de controle de qualidade do serviço público, em especial, da educação, que pode utilizar-se de métodos da iniciativa privada, tais como os métodos com base em indicadores, o Plan, Do, Check, and Act (PDCA), mais recentemente, o *Balanced Scorecard* (BSC).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela da S. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12/08/2014.

ALBUQUERQUE, Daniela. **ISO 9001: implementar é uma coisa, certificar é outra.** Disponível em: <http://certificacaoiso.com.br>. Acesso em: 25.04.2014.

ALVES, Fernando de Brito. Os horizontes de Prometeu: cidadania e direitos fundamentais em países de modernidade tardia. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; KLOCK, Andrea Bulgakov; ALVES, Fernando de Brito (orgs.) **Direitos humanos revisitados.** Curitiba: Juruá, 2008.

_____. **Constituição e participação popular.** A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba, Juruá, 2013.

ANGELOZZI, Gilberto. **História do Direito no Brasil.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2009.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil.** Curitiba, Juruá, 2006.

ARANÃO, Adriano. **Direito à educação: a educação como direito fundamental na Constituição de 1988.** Revista Argumenta. Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná, nº9, ano 2008.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional.** Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2758/1/td_0630.pdf. Acesso em 02.12.2013.

BARCELLI, Juliana Carolina; WELICHAN, Viviane; PARRA, Rúbia Nathália. Indicadores de funcionamento dos conselhos escolares de quatro estados brasileiros. In. **Conselho Escolar e diversidade por uma escola mais democrática.** Organizadoras: LUIZ, Maria Cecília; NASCENTE, Renata Maria Moschen. São Paulo: EdUFSCar, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103: Renovar – FGV, 2005.

_____. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil.** Teresina: Jus Navigandi, ano 9, n. 851, out. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7547> . Acesso em: 19 Outubro 2013.

_____. **Temas de direito constitucional.** Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.

_____. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil contemporâneo. In **As novas faces do ativismo judicial**. André Luiz Fernandes Fellet, Daniel Giotti de Paula, Marcelo Novelino (organizadores). 1ª edição. Salvador, Editora Juspodivm, 2011.

BOBBIO, Norberto; **Igualdade e Liberdade**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

_____. **A era dos direitos**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONDUELLE, Ghislaine Miranda; IWAKIRI, Setsuo; FRANCO, Maura Regina; MORAES, Paulo Eduardo Sobreira; FOLLADOR, Ana Cristina. **Aplicação do Ciclo PDCA para melhoria do ensino à distância – estudo de caso: Gestão Florestal da UFPR**. FLORESTA, Curitiba, PR, v. 40, n. 3, p. 485-496, jul./set. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/atribuicoes>. Acesso em: 12.04.14.

_____, Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/conheca-o-cnmp>. Acesso em 12.04.14.

_____, Conselho Nacional de Justiça resolução 70 de 2009, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70.pdf. Acesso em 15/07/2014.

_____, Ministério da Educação. Prova Brasil. Informações disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 10.04.14.

_____, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Informações disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/>. Acesso em 10.04.14.

_____, Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais. **A avaliação externa como instrumento de gestão educacional nos estados**. Relatório Final. 2011. Disponível em: http://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2013/07/avaliacao_externa.pdf. Acesso em: 20.04.14.

_____, Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática Liminar do Ministro Dias Toffoli na ADO nº 24. Decisão disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADOM&s1=24&processo=24>. Acesso em: 20.04.2014.

_____, Portal transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 27.04.14.

_____, Portal de acesso à informação do Governo Federal. Relatório de acesso à informação. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>. Acesso em: 27.04.14

_____, Câmara dos Deputados. Parecer do Deputado Relator Raul Henry. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 26.04.14.

_____, Superior Tribunal de Justiça. REsp 976836/RS. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>. Acesso em: 20.04.2014.

_____, Projeto de Lei nº 8035 de 2010: O Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/>. Acesso em: 24. 4.2014.

_____, Projeto de Lei nº 7420 de 2006. A qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/>. Acesso em: 24. 4.2014.

_____, Projeto de Lei nº 6.953 de 2002. Proteção do usuário do serviço público. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/>. Acesso em: 24. 4.2014.

_____, Universidade de Brasília. Planejamento Estratégico 2011-2015. Disponível em: http://www.dpo.unb.br/documentos/Bases_2011-2015_preliminar.pdf. Acesso em: 12/07/2014.

_____, Decreto nº 7.133/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm. Acesso em: 10/07/2014.

_____, **Indicadores da qualidade na educação / Ação Educativa**, Unicef, PNUD, Inep-MEC (coordenadores). – São Paulo: Ação Educativa, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf. Acesso em: 10/08/2014.

_____, **Indicadores da qualidade na educação/ Ação Educativa**, Unicef, Pnud, INEP, Seb/MEC (coordenadores) – São Paulo: Ação Educativa, 2007, 3ª edição ampliada. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/IQE2007.pdf>. Acesso em: 10/08/2014.

_____, Procuradoria da República. **Decisão liminar em Ação Civil Pública**. Disponível em: <http://www.prpr.mpf.mp.br/pdfs/2013/jacarezinho/decisao-escolas-indigenas>. Acesso em 20/08/2014.

_____, Justiça Federal. Circunscrição Judiciária de Jacarezinho. **Sentença em Ação Civil Pública**. Disponível em: https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701395762195227090030000000186&evento=701395762195227090030000000115&key=5b8208627138a04f2471d3a7d1831f0a0eb7f31194fe26a73fc14cfeec43c273. Acesso em: 20/08/2014.

_____, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública**. Caderno 4. 1997. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno04.PDF. Acesso em: 15/08/2014.

_____, Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 470. Acórdão do Julgamento. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 22/08/2014.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006-A.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2ª edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**. Vitória: Panóptica, ano 1, n.6, 2007. Disponível em: <http://www.panoptica.org>. Acesso em 10/10/2013.

_____. Revisando o princípio da separação dos poderes para tutelar os direitos fundamentais sociais. In **Direitos fundamentais revisitados**. Andrea Bulganov Klock, Eduardo Cambi, Fernando de Brito Alves (orgs.). 1ª ed. (ano 2008), 1ª reimpressão (ano 2009). Curitiba: Juruá, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Marly Monteiro de Carvalho. **Gestão da qualidade**. Coordenadores, Marly Monteiro de Carvalho, Edson Pacheco Paladini. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: ABEPRO, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18ª edição. Rio de Janeiro. Lumen Juris Editora, 2007.

CASTRO, Flávia Lages. **História do Direito Geral e Brasil**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CIENA, Fabiana Polican. **O Poder Judiciário na Efetivação do Direito Fundamental à Educação**. Revista Argumenta. Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná, nº 10, ano, 2009.

CRUZ, Marta Monteiro da Costa. ABOUDIB, Luisa Vargas Ferreira Pinto; Pedro de Almeida Barino. **Aplicação do ciclo PDCA na Gestão do Programa de Pós Graduação em**

Engenharia Civil da UFES. Anais do IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Disponível em:
http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg9/anais/T13_0575_3250.pdf. Acesso em 15/09/2014.

DARÓS, Vilson. **Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.** Porto Alegre: TRF – 4ª Região. Disponível em:
http://www2.trf4.jus.br/upload/editor/rom_VilsonDaros1.pdf.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas: um olhar garantista da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.** Curitiba: Juruá, 2008.

DELORENZO, Adriana; ROVAI, Renato. Entrevista com José Pacheco, da Escola da Ponte: “**O professor deve ser um mediador de conhecimentos**”. Disponível em:
<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/07/entrevista-com-jose-pacheco-da-escola-da-ponte-o-professor-deve-ser-um-mediador-de-conhecimentos/>. Acesso em: 02/09/2014.

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988.** São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, José Joaquim do Amaral Ferreira. **Gestão da qualidade.** Coordenadores, Marly Monteiro de Carvalho, Edson Pacheco Paladini. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: ABEPRO, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 2006.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento.** 3ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. **Direitos sociais: cidadania, política e justiça.** Rio de Janeiro: Sinergia, 2013.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fadrís Editor, 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil.** São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

JORGE NETO, Negibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais.** Salvador: Jus Podivm, 2008.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Kaplan e Norton na prática.** Trad. Harvard Business School Publishing Corporation. 11ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Wilson. Último segundo. Notícia: **Barbosa endureceu critérios para prisão domiciliar dos condenados no mensalão**. <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-12-07/barbosa-endureceu-criterios-para-prisao-domiciliar-de-condenados-no-mensalao.html>

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos**. RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a12>. Acesso em: 02/07/2014.

MARANGON, Cristiane. Revista Escola. Entrevista com José Pacheco intitulada **José Pacheco e a Escola da Ponte**. Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/formacao/jose-pacheco-escola-ponte-479055.shtml>. Acesso em: 02/09/2014.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais: Teoria Geral. Comentários aos arts. 1º. ao 5º. Da Constituição da República Federativa do Brasil. Doutrina e Jurisprudência**. Coleção Temas Jurídicos. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

_____. **Direito Constitucional**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MORALES, Carlos Antonio. **Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria. (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 51-86.

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

OLIVERIA, Gustavo Henrique Justino de. **Estatuto Jurídico do Terceiro Setor e desenvolvimento: Conectividade essencial ao fortalecimento da cidadania, à luz dos 20 anos da Constituição de 1988**. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

OLIVEIRA, Djalma de pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OURINHOS, Portal transparência. Informações disponíveis em: http://sifam.ourinhos.sp.gov.br:8082/sifam/portalcidadao/control/solicitacao_portal2.php?id

iposolicitacao=12565&tiposolicitacao=ACESSO%20A%20INFORMACAO. Acesso em 27.4.2014.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão Estratégica da Qualidade**. Princípios Métodos e Processos. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

_____, **Avaliação Estratégica da Qualidade**. São Paulo: Atlas, 2009-A.

_____, **Gestão da qualidade**. Coordenadores, Marly Monteiro de Carvalho, Edson Pacheco Paladini. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: ABEPRO, 2012.

PROJETO ÂNCORA. Disponível em:
<http://www.projetoancora.org.br/institucional.php?lang=port>. Acesso em 02/09/2014.

_____, Relatório de 2012. Disponível em: <http://projetoancora.org.br/documentos/projeto-ancora-relatorio-2012.pdf>. Acesso em: 02/09/2014.

_____, Disponível em: <http://educacaointegral.org.br/experiencias/proposta-pedagogica-encoraja-autonomia-na-aprendizagem-de-criancas-e-adolescentes/>. Acesso em 02/09/2014.

ROSSINHOLI, Marisa; DE LAZARI, Rafael José Nadim. **Afinal, qual o modelo estatal brasileiro?** In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira (org), ALVES, Fernando de Brito (org). Políticas Públicas da previsibilidade a obrigatoriedade – uma análise sob o prisma do Estado Social de Direitos. 1ª edição. Birigui, São Paulo: Boreal Editora, 2011.

ROSSO, Paulo Sérgio. **Solidariedade e direitos fundamentais na Constituição Brasileira de 1988**. Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Fundinopi. Revista número 9, ano 2008.

ROTONDARO, Roberto Giliolli; CARVALHO, Marly Monteiro de. **Gestão da qualidade**. Coordenadores, Marly Monteiro de Carvalho, Edson Pacheco Paladini. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier: ABEPRO, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Charlot, os ONNI- Objetos normativos não identificados e a “arte” de decidir por standards e indicadores**. Disponível em:
<http://justificando.com/2014/09/02/charlot-os-onni-objetos-normativos-nao-identificados-e-arte-de-decidir-por-standards-e-indicadores/>. Acesso em: 15/09/2014.

SANTANA, Andréia da Cunha Maleiros; ROTHEN, José Carlos. **Avaliação externa, autoavaliação e conselho escolar: uma tríade necessária**. In. Conselho Escolar e diversidade por uma escola mais democrática. Organizadoras: LUIZ, Maria Cecília; NASCENTE, Renata Maria Moschen. São Paulo: EdUFSCar, 2013.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Corregedoria do Município. Disponível em:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=153812. Acesso em: 12.04.14.

_____, Corregedoria do Tribunal de Justiça. Corregedoria do Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Institucional/Corregedoria/Default.aspx?f=7>. Acesso em: 12.04.14.

_____, Ouvidoria do Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria>. Acesso em: 12.04.14.

_____, Corregedoria Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=2883>. Acesso em: 12.04.14.

_____, Portal de transparência. Informações disponíveis em: <http://www.transparencia.sp.gov.br>. Acesso em: 27.04.14.

_____, Lei complementar 1.111 de 2010. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/589653da06ad8e0a83256cfb0050146b/ba8937f18aed32e10325772f0053f194?OpenDocument>. Acesso em: 10/07/2014.

_____, Lei complementar 1.217 de 2013. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2013/lei.complementar-1217-12.11.2013.html>. Acesso em: 10/07/2014.

_____, TJ SP provimento 81 de 2010. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Servidores/Provimento81-2010AvaliacaoDeDesempenho.pdf>. Acesso em: 10/07/2014.

_____, Secretaria de Estado da Educação. **Programa de Qualidade na Escola**. Disponível em: http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica_2012.pdf. Acesso em: 12/08/2014.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARAIVA, Helena Isabel Barroso; ALVES, Maria do Céu Gaspar. **Balanced Scorecard em Portugal: sua difusão, evolução e consequências da sua utilização**. Disponível em: http://www.revistaic.org/articulos/num11/articulo1_esp.pdf. Acesso em: 20/07/2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. P. 1231-1255.

Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15/08/2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2003.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito**. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.