

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE GOIÁS Uni- ANHANGUERA
CURSO DE DIREITO

**A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO À
LUZ DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025) DO ESTADO
DE GOIÁS**

BRUNNA GOMES DE BARROS

GOIÂNIA
Maió/2019

BRUNNA GOMES DE BARROS

**A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO À
LUZ DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025) DO ESTADO
DE GOIÁS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário de Goiás – Uni-ANHANGUERA, sob orientação da Professora Ma. Cassira Lourdes De Alcântara Dias Ramos Jubé, como requisito parcial para obtenção do título de bacharelado no curso de Direito.

GOIÂNIA
Maio/2019

FOLHA DE APROVAÇÃO

BRUNNA GOMES DE BARROS

A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO À LUZ DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (2015-2025) DO ESTADO DE GOIÁS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do Bacharelado em Direito do Centro Universitário de Goiás - Uni-ANHANGUERA, defendido e aprovado em _____ de _____ de _____ pela banca examinadora constituída por:

Ma. Cassira Lourdes de Alcântara Dias Ramos Jubé

Orientadora

Ma. Márcia Santana Soares

Examinadora

RESUMO

Em linhas gerais, o direito à educação pertence ao núcleo dos direitos sociais, este espécie dos direitos fundamentais, que reclamam de complementação para ser efetivado, visto que é uma norma limitada por princípios programáticos. Esse direito pode ser complementado por programas oriundos de leis que instituem políticas públicas. O presente trabalho foi organizado com o objetivo de estudar a efetividade do direito fundamental à educação à luz do Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás com vigência de 2015 a 2025. O plano nacional, estadual e distrital de educação são ferramentas de concretização do direito à educação, quando houver omissão por parte do Poder Executivo e Poder Legislativo quanto a implementação e execução dessas políticas, as pessoas que se sentirem ameaçadas ou lesionadas poderão ingressar no Poder Judiciário para obter uma resposta face essa omissão. O Poder Judiciário poderá basear as suas decisões nos princípios do mínimo existencial e da reserva do possível. Para tal fim será empregado o método dedutivo e utilizada a pesquisa bibliográfica. Deste modo, para o direito à educação ser efetivado é fundamental a instituição de política pública, entretanto, não basta somente criar, a composição da política pública deve corresponder com a realidade fática da sociedade, ter embasamento legal e disponibilidade de recursos públicas para sua implementação.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Sociais. Direito à educação. Políticas Públicas. Mínimo Existencial. Reserva do Possível.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1 DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO	09
1.1 Conceito e características dos direitos fundamentais	09
1.2 O direito à educação como direito social	13
1.3 O acesso à educação no Estado Democrático de Direito	18
1.4 As normas limitadas por princípios programáticos	21
2 DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS (2015-2025)	23
2.1 Divisões sistemáticas dos Planos de Educação no território brasileiro	23
2.1.1 Plano Nacional de Educação e o cumprimento do artigo 214 da Constituição Federal	23
2.1.2 Plano Estadual, Municipal e Distrital de Educação	26
2.2 A instituição da Lei Estadual n. 18.969/2015	28
2.3 Objetivos do Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás	31
3 CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	34
3.1 Conceito de política pública	34
3.2 Intervenção do Poder Judiciário no controle das políticas públicas no âmbito educacional	36
3.2.1 Princípio do mínimo existencial	37
3.2.2 Princípio da reserva do possível	42
CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto o estudo acerca da efetividade do direito fundamental à educação, perante o Plano Estadual de Educação, a ser implementado no Estado de Goiás. Em linhas gerais, o plano foi criado para estabelecer objetivos, metas e estratégias para a consolidação da educação no estado, é um instrumento de efetivação do direito à educação, uma vez que este direito se enquadra nas normas programáticas que necessitam ser complementadas. Neste estudo, o plano será analisado sob o enfoque de política pública criada para concretizar o direito fundamental social à educação.

Trata-se de assunto relevante para o cenário goiano, uma vez que a lei instituidora do plano é recente, Lei Estadual n. 18.969, de 22 de julho de 2015, criada em cumprimento ao artigo 8º da Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014 e ao artigo 159 da Constituição Estadual de Goiás. Cumpre salientar que o plano possui origem remota na Constituição Federal de 1988.

Observar-se-á o método dedutivo, visto que primeiramente serão abordadas noções gerais dos direitos fundamentais, para, num segundo momento, estudar o Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás (2015-2025), e, ao final, analisar, de forma mais acurada e pormenorizada, o controle judicial das políticas públicas educacionais à luz dos princípios do mínimo existencial e reserva do possível. A pesquisa empregada será a bibliográfica, tendo como referência a legislação, especialmente a Constituição Federal de 1988, a Lei Federal n. 13.005/2014, a Lei Estadual n. 18.969/2015.

O primeiro capítulo da monografia apresenta noções elementares dos direitos fundamentais, bem como conceitos e características, percepções sobre os direitos sociais e suas espécies, a natureza social do direito à educação e a forma de acesso, e por último, a síntese das normas de eficácia limitada por princípios programáticos.

A par disso, o segundo capítulo aborda os planos de educação, em especial o Plano Estadual de Educação (2015-2025) do Estado de Goiás, os aspectos do processo legislativo, os objetivos e a correlação que este possui com o Plano Nacional de Educação.

Finalmente, o terceiro capítulo explana o conceito de política pública e a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas educacionais com fulcro nos princípios do mínimo existencial e da reserva do possível referenciados nas jurisprudências do Tribunal de

Justiça do Estado de Goiás, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal.

A educação é indispensável para o desenvolvimento pleno do ser humano, da base familiar e de extrema relevância no cenário brasileiro. O direito à educação está elencado na Constituição Federal de 1988, sendo este um dos direitos fundamentais de 2ª dimensão. É dever dos entes federados disponibilizar ferramentas para garantir o acesso à educação para toda a sociedade, que é direito de todos. Por tratar-se de um dos direitos sociais, se faz necessária a intervenção do Estado para programar a concretização desse direito.

Por tratar-se de norma com caráter programático, conforme ensina Silva (2002) é imprescindível a regulamentação de um complemento, uma vez que se cuida de norma de eficácia limitada fragmentada em duas classes, a saber: princípios institutivos e princípios programáticos. O direito à educação se enquadra nos princípios programáticos, deste modo, requer a elaboração de programas instituídos pelos poderes públicos, como por exemplo, as políticas públicas.

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 214, foi sancionada a Lei n. 13.005/2014, que se refere ao Plano Nacional de Educação, que abordam objetivos e metas para o ensino infantil, básico e superior, a serem seguidos no prazo de dez anos, com a finalidade de nortear o ensino dos entes federados. Tendo como base o Plano Nacional de Educação, o Estado de Goiás editou a Lei n. 18.969/2015, que dispõe acerca do Plano Estadual de Educação que se baseia em metas, diretrizes e estratégias para a educação. A Lei n. 18.969, de 22 de julho de 2015, é uma das leis mais importantes de criação da Augusta Assembleia Legislativa do Estado de Goiás no âmbito da educação.

Diante dessa magnitude, é importante que a Lei Estadual n. 18.969/2015 seja amplamente divulgada à sociedade, para que possam acompanhar a implementação e execução dessas políticas públicas educacionais. Nos casos que os objetivos do plano não forem cumpridos pelo poder público surgirá para o indivíduo a pretensão de pleitear na esfera judiciária a concretização do direito, seja por ameaça ou lesão do direito.

Convém ressaltar que o controle jurisdicional das políticas públicas educacionais é uma inovação quanto à função que o Poder Judiciário exerce na sociedade. Essa atuação ocorre por efeito da inércia do Poder Executivo e Poder Legislativo de executar tais prerrogativas. O Supremo Tribunal Federal tem aberto precedentes para tal fenômeno, como no caso é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45. Percebe-se que as decisões têm por base os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível.

Ante o exposto, o presente trabalho tem por finalidade examinar o Plano Estadual de

Educação do Estado de Goiás sob a análise de uma política pública que visa dar efetividade ao direito fundamental à educação e a sua importância para a sociedade.

1 DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO

1.1 Conceito e características dos direitos fundamentais

Os direitos fundamentais estão elencados na Carta Magna de 1988 em seu Título II com a ordem de Direitos e Garantias Fundamentais. Divididas em cinco capítulos, as espécies são: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos.

Norberto Bobbio (1909) exalta que os direitos devem ser analisados de acordo com o contexto histórico, filosófico, governamental e social nos quais foram instituídos. Os direitos naturais que cada ser humano dispõe são bases de todas as estruturas dos demais direitos e garantias que serão constituídos.

Nas lições de Ingo Sarlet (2017), o que caracteriza os direitos fundamentais de outros é o reconhecimento no regime jurídico das constituições, o seu sentido formal e material, a aplicação de forma imediata e a vinculação aos órgãos.

Bulos assim leciona:

Direitos fundamentais são o conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos, inerentes à soberania popular, que garantem a convivência pacífica, digna, livre e igualitária, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social. Sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive. (BULOS, 2014, p. 525)

Compreendem-se por direitos fundamentais, segundo este autor, as normas positivas, grupos e classificações designadas para o pleno desenvolvimento da dignidade e liberdade do ser humano. Os direitos fundamentais possuem a natureza jurídica de normas e princípios constitucionais, pois foram criadas e elencadas no contexto constitucional. É importante salientar que são dispositivos que garantem a manutenção da Constituição Federal, enumerados como cláusula pétrea no §4º do art. 60, isto é, tais direitos não poderão ser suprimidos, são imutáveis.

Para Bulos (2014) os direitos fundamentais possuem as características de, a saber: inalienabilidade, irrenunciabilidade, imprescritibilidade, concorrência, limitabilidade, universalidade e historicidade.

Inalienável quer dizer que os direitos fundamentais não possuem caráter econômico, ou seja, não podem ser objeto de troca ou alienação, são indisponíveis. Quanto à irrenunciabilidade, os detentores não poderão renunciar aos direitos fundamentais, isto é, é inegociável, o não exercício dos direitos fundamentais não é caracterizado como renúncia. A imprescritibilidade significa que não são atingidos pela prescrição, em outras palavras, mesmo com o decurso do tempo o titular do direito fundamental não perderá a pretensão, uma vez que não possuem conteúdo patrimonial. (NOVELINO, 2016, p. 271).

Com respeito à concorrência, traduz que os direitos fundamentais podem ser operados de forma cumulativa, ou seja, dois ou mais direitos são exercidos ao mesmo tempo sem perder seu caráter de direito fundamental. A limitabilidade remete a relatividade que os direitos fundamentais possuem, isto é, não são absolutos, em um conflito de interesses entre dois ou mais direitos um poderá sobrepor ao outro. (BULOS, 2014, p.533)

A universalidade remete a toda a coletividade, todos os indivíduos desfrutam dos direitos fundamentais, da existência de forma digna com a prevalência dos princípios da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Segundo Bobbio (1909) os direitos fundamentais adquiriram o status de universal a partir da Declaração Universal de 1948.

Nos ensinamentos do renomado jurista português José Joaquim Gomes Canotilho (1998), os direitos fundamentais são considerados como direitos de todos, ou seja, são direitos de toda a comunidade mundial, de todos os seres humanos existentes no Planeta Terra.

Por último, a historicidade representa todo o arcabouço histórico que os direitos fundamentais perpassaram ao longo dos anos. Em suma, as características são formas de interpretar os direitos fundamentais e também os demais dispositivos elencados na Constituição Federal de 1988. (NOVELINO, 2016, p. 271).

Corroborando com o entendimento Ramos relata que:

A teoria das gerações dos direitos humanos foi lançada pelo jurista francês de origem checa, Karel Vasak, que, em Conferência proferida no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo (França), no ano de 1979, classificou os direitos humanos em três gerações, cada uma com características próprias. Posteriormente, determinados autores defenderam a ampliação da classificação de Vasak para quatro ou até cinco gerações. (RAMOS, 2017, p.53)

Os direitos fundamentais são classificados pela doutrina em uma escala evolutiva, histórica e cultural em dimensões ou gerações, são direitos que não extinguem garantidos para toda humanidade. Sarlet (2017) assevera que as constituições ao longo da história adotaram a

divisão em três gerações a partir do bordão liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa.

Ramos (2017) explana que a primeira geração foi desenvolvida pelo ideal da liberdade e surgiu do pensamento liberal da burguesia dentro do século XVIII, onde o objetivo principal era a conquista da liberdade frente ao Estado de Direito, são conhecidas como prestações negativas. Os direitos clássicos de liberdade são representados pelos direitos civis e direitos políticos, a saber: liberdade de ir e vir, direito de liberdade de religião, direito de manifestação do pensamento, direito de propriedade territorial, direito de personalidade, direito ao voto e o direito de elegibilidade. São identificados, respectivamente, como direitos de defesa e direitos de participação.

De acordo com Bonavides (2016) a segunda geração está ligada ao valor axiológico da igualdade, com a finalidade da erradicação da desigualdade fática, são normas que precisam de observação e execução. Foram manifestados entre o século XX devido à necessidade da atuação do governo em assegurar determinado direito para vários grupos da sociedade, marcando a figura do Estado Social de Direito. São identificados pelos direitos sociais, culturais e econômicos. Deste modo, o Estado por meio de prestações positivas deve garantir a efetividade dos princípios da dignidade humana, do mínimo existencial e da igualdade.

A terceira geração está associada à fraternidade ou solidariedade, são direitos transindividuais destinados à proteção do gênero humano, isto é, a comunidade. Essa fase é do período de 1918 a 1945, entre a primeira e segunda guerra mundial, na era do constitucionalismo moderno ou social. Bulos (2014) afirma que nessa conjuntura o Estado e a sociedade se unem em busca do direito ao desenvolvimento e meio ambiente equilibrado, direito à paz, direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, direito a autodeterminação dos povos e direitos do consumidor.

No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

[...] **direitos de primeira geração** (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os **direitos de segunda geração** (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os **direitos de terceira geração**, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias. (MS 22164, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP-01155) (grifo nosso)

Importante salientar que autores como Bonavides (2016), Bulos (2014) e Sarlet (2017) sustentam a existência da quarta e quinta geração dos direitos fundamentais, em virtude da evolução da sociedade humana e da globalização. A quarta geração é concebida pela tese da institucionalização do Estado Social, reconhecendo os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo político. E por fim, a quinta geração cuida do direito à paz, em atenção à magnitude da supremacia da humanidade, com a finalidade de eliminar os conflitos de interesse.

Na doutrina, de acordo com os doutrinadores supramencionados, sobreleva a lição de que os direitos fundamentais apresentam eficácia horizontal, também conhecida como privada ou externa estabelecida nas relações entre particulares e a eficácia vertical estipulada nas relações entre particular e o Estado, na qual existe uma hierarquia.

Pertinente é a colocação de Bulos (2014) ao apontar as teorias da eficácia indireta ou mediata e da eficácia direta ou imediata. Ao empregar os direitos fundamentais na perspectiva da eficácia indireta ou mediata, o legislador não poderá criar legislação que infrinja o rol dos direitos fundamentais e ao mesmo tempo poderá editar leis que avancem na aplicação dos direitos fundamentais. E, em relação à teoria da eficácia direta ou mediata se resume em um prisma negativo, no qual o particular não sofrerá interferências do legislador na eficácia dos direitos fundamentais.

Segundo esse autor, o §1º do art. 5º da Constituição Federal de 1988, os dispositivos elencados como direitos fundamentais possuem aplicação imediata, alcançando todas as normas sobre direitos e garantias fundamentais, sejam direitos civis, políticos ou sociais. Trata-se de uma novidade introduzida pela atual Constituição Federal do Brasil de 1988.

Paulo Bonavides (2016, p.579) entende “Com efeito, até então, em quase todos os sistemas jurídicos, prevalecia a noção de que apenas os direitos de liberdade eram de aplicabilidade imediata, ao passo que os direitos sociais tinham aplicabilidade mediata, por via do legislador”.

Nos ensinamentos de Silva (2008) o instituto da aplicação imediata abarca os direitos sociais, porém, algumas normas constitucionais carecem de legislação posterior para a execução dos direitos sociais e que a maioria destes direitos são de eficácia limitada. Dessa forma, todos os direitos fundamentais são de aplicabilidade imediata dentro das condições que o texto constitucional oferece.

Sob a perspectiva crítica percebe-se que nem todos os direitos fundamentais têm sido empregados a ferramenta da aplicação imediata, visto que alguns necessitam de

complementação legislativa ou jurisdicional, como ocorre no caso dos direitos sociais, especificamente, no direito à educação. Entretanto essa particularidade não impede o êxito do instituto jurídico da aplicação imediata.

Entende Ingo Sarlet:

Tome-se, por exemplo, a tipologia das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, às quais se refere o art. 5.º, § 1.º, da CF, que justamente afirma que se trata de normas de aplicação imediata. No caso dos direitos fundamentais, o que poderá ainda ocorrer é que se esteja diante de direitos fundamentais **sob reserva expressa de lei** (que, na classificação de José Afonso da Silva, integram o grupo das normas de eficácia contida, ou restringível, como preferem outros autores), **ou de normas de direitos fundamentais às quais não corresponde uma expressa reserva legal**. Para ilustrar, como integrando o primeiro grupo, é possível citar a garantia da inviolabilidade do sigilo das comunicações telefônicas, em relação ao qual a Constituição (art. 5.º, XII) desde logo autoriza que o legislador estabeleça e regulamente hipóteses de restrição, assim como o direito ao livre exercício de qualquer trabalho ou profissão, onde também se encontra expressa remissão à lei (art. 5.º, XIII). Como exemplos do segundo grupo, temos a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (art. 5.º, X), em que a Constituição não remeteu expressamente a uma regulamentação legal, mas que nem por isso, como já explicitado, constituem hipóteses de direitos absolutos, no sentido de insuscetíveis de qualquer intervenção restritiva. (grifo nosso) (SARLET, 2017, p. 240-241)

A partir das considerações doutrinárias, conclui-se, que os direitos fundamentais independem somente da vontade do legislador, são frutos de um conjunto de reflexos da sociedade, do momento histórico, social e dos órgãos jurisdicionais. Percebe-se que um simples atentado em algum direito fundamental gera a violação da clausula pétreia e que o Judiciário Brasileiro possui competência para desfazer tais ilegalidades.

Posto isso, os direitos fundamentais necessitam de proteção, uma vez que são direitos inerentes ao povo, por isso, deve ser resguardados pelo governo e pela sociedade, para evitar que eles continuem sendo contrariados. É uma preocupação que é analisada pela classificação das gerações dos direitos fundamentais para buscar meios de dirimir essa situação.

1.2 O direito à educação como um direito social

Inicialmente, é importante traçar elementos gerais acerca dos direitos sociais. Tais direitos estão dispostos no Capítulo II com a denominação Dos Direitos Sociais, inserido no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, do Texto Constitucional de 1988 assim, os direitos fundamentais é o gênero, enquanto que os direitos sociais uma das espécies.

Tendo como base principal o art. 6º do texto constitucional, elenca um rol de direitos, quais sejam: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e a assistência aos desamparados.

Nas lições de André Ramos Tavares:

Os direitos sociais, como direitos de segunda dimensão, convém lembrar, são aqueles que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado, prioritariamente na implementação da igualdade social dos hipossuficientes. São, por esse exato motivo, conhecidos também como direitos a prestação, ou direitos prestacionais. (TAVARES, 2016, p. 705)

Trata-se de direitos de ordem social, reconhecidos pela classificação como direitos de segunda dimensão, que objetivam do governo um desempenho com prestações positivas para por em prática o ideal da igualdade substancial e não meramente formal. Isto é, com a atuação positiva o Ente Público garante para a população, e principalmente, àqueles que necessitam das “mãos” do Estado o acesso aos direitos que visam garantir melhor qualidade de vida. O destinatário dos direitos sociais são as pessoas, essencialmente, àqueles que sofrerem de marginalização, desigualdades sociais e regionais fazem jus ao tratamento ímpar e obrigada o Poder Público efetivar o alcance dos direitos sociais. São direitos subjetivos inerentes a condição humana. (TAVARES, 2016, p. 705).

Em conformidade com Bulos (2014) e Tavares (2016) os direitos sociais estão intimamente ligados a igualdade, é um dos princípios estruturantes desta seara de direitos. Quando se fala em igualdade é imprescindível traçar as diferenças entre a igualdade formal e a igualdade material, uma vez que na seara dos direitos sociais, será trabalhada a igualdade material. A igualdade formal busca garantir a todos um tratamento de forma igual, sem atender a particularidades, ao passo que a igualdade material ou substancial visa proporcionar ao indivíduo uma abordagem especial para atender suas especificidades. O princípio da igualdade é a espinha dorsal do Estado Social.

Para Alexy:

Portanto, o enunciado geral de igualdade, dirigido ao legislador, não pode exigir que todos sejam tratados exatamente da mesma forma ou que todos devam ser iguais em todos os aspectos. Por outro lado, para ter algum conteúdo, ele não pode permitir toda e qualquer diferenciação e toda e qualquer distinção. É necessário questionar se e como é possível encontrar um meio-termo entre esses dois extremos. (ALEXY, 1986, p. 393)

Deste modo, deve ser aplicada a ideologia formulada pela ilustre frase de Aristóteles, a saber, o tratamento deve ser idêntico para as pessoas iguais e diverso para as pessoas que indicam desigualdades, na proporção da desigualdade que apresentam.

Conforme explana Bonavides:

O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática. Trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos. Obriga o Estado, se for o caso, a prestações positivas; a prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia. (BONAVIDES, 2016, p. 386)

Canotilho (1998) entende que o direito deve ser aplicado de forma igual, uma vez que mulheres e homens são iguais perante direitos e obrigações, no qual o próprio legislador deve vincular-se ao princípio da igualdade, em seu sentido formal. Sendo assim, para evitar a ocorrência de leis discriminatórias, o princípio da igualdade deve ser interpretado na acepção material, com a finalidade de reconhecer dentro da sociedade as pessoas que possuem condições semelhantes e as pessoas que são desiguais. A título de exemplo, é sabido que na sociedade brasileira existem famílias com abundantes riquezas e famílias com menor poder econômico, as leis brasileiras devem atender as necessidades de cada grupo social. É imprescindível que a criação da lei possua justificativa plausível, para não ocorrer arbitrariedades.

A Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 3º, revela o comprometimento com a justiça social em cuidar dos direitos de igualdade para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, com o foco na supressão da pobreza e das desigualdades sociais para impulsionarem o bem comum. Deste modo, revela-se que o direito à educação tem competência para promover os objetivos do artigo supramencionado.

Ao interpretar os direitos sociais e suas espécies devem-se estender os estudos para todos os dispositivos constitucionais que o abarcam, legislações esparsas, julgados do Poder Judiciário, doutrinas que levantam diversos questionamentos, bem como o direito internacional.

O direito à educação possui natureza social, conforme o art. 6º, e está previsto nos artigos 205 a 213 da Constituição Federal de 1988, na Seção I nomeada Da Educação, dentro do Capítulo III denominado Da Educação, Da Cultura, e Do Desporto e em legislações infraconstitucionais. A educação como parte de um direito é reconhecida pela esfera constitucional como integrante das espécies dos direitos fundamentais, uma vez que está inserida dentro do Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Convém ponderar que segundo Piovesan (2013) o direito à educação também é reconhecido como direito social pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto nº 591, de 06 de junho de 1992, com o objetivo de garantir de forma gradativa o pleno exercício dos direitos presentes no referido pacto. O pacto apresenta normas de aplicação progressiva, necessitam de tempo para sua efetivação.

Registre-se a lição de Ramos (2017) simboliza a evolução dos direitos sociais, no qual poderá ser obrigada a plena atuação do Estado. Devem ser executados de maneira gradativa com metas e etapas. Os países signatários do presente Pacto estão perante a regra da proibição do retrocesso social, não poderão ser reduzidos ou suprimidos. Será objeto de estudo somente o artigo 13.

Conforme o artigo 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os países signatários do presente Pacto concordam que a educação é inerente a pessoa humana:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao **pleno desenvolvimento da personalidade humana** e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e **liberdades fundamentais**. Concordam ainda em que a educação deverá **capacitar** todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o **objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito**:a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;c) A educação de nível superior deverá igualmente torna-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária;e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente. (grifo nosso) (BRASIL, 1992)

De acordo com Piovesan (2013) o Pacto supramencionado tem força normativa de tratado. É um acordo estabelecido entre os Estados Partes, onde gera uma obrigação de âmbito internacional. O presente pacto possui ordens de cunho obrigatório e vinculante com efeito progressivo. Os Estados poderão atuar através da criação de políticas públicas.

Desta forma, de acordo com essa mesma doutrinadora, torna-se encargo dos governos signatários atestarem a educação como um direito de todos os seres humanos. A

educação deve visar o progresso da sociedade, com o intuito de dar efetividade a dignidade da pessoa humana.

A educação é tratada como um dos preceitos do Estado Democrático de Direito com a finalidade de garantir o progresso da sociedade, uma vez que possui conexão com o exercício da cidadania e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Educação é o processo de ensinar e entender, por meio da aplicação de técnicas, métodos e didáticas de ensino que objetivam o pleno desenvolvimento do ser humano, aprimorando suas habilidades e competências.

De acordo com o conceito de direitos sociais proposto por Silva (2013), a educação por ser um dos tipos de direitos sociais, necessita da atuação do governo por meio de prestações positivas para o seu efetivo exercício e também da igualdade material dentro sociedade.

Segundo o artigo 205 da Constituição Federal “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” O direito à educação é uma das prioridades do governo, sendo dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das famílias brasileiras.

Em conformidade com as lições de Tavares (2016) a Constituição de 1988 outorgou a educação, conforme a inteligência do supracitado artigo 205, o status de direito fundamental, visto que o direito à educação foi legislado em texto constitucional e abarcado em título, capítulo e teor adequados.

Corroborando com o entendimento o notável Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul proferiu decisão no sentido de conferir efetividade ao direito à educação:

APELAÇÃO. PORTO ALEGRE. EDUCAÇÃO INFANTIL. VAGA EM CRECHE. TURNO INTEGRAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 208, IV. ECA. ART. 54. CUSTEIO DE MENSALIDADE EM ESCOLA PARTICULAR. A Constituição Federal, em seu art. 208, inciso IV, assegura o direito à educação infantil às crianças de zero a cinco anos de idade. Com efeito, o direito constitucional à educação classifica-se, conforme a melhor doutrina constitucionalista, como direito de segunda geração - ou direitos prestacionais, ou ainda direitos positivos - pois o seu conteúdo axiológico consiste em deveres prestacionais, recheados de comandos de agir direcionados ao estado, com a finalidade precípua e última de **efetivar o princípio máximo da dignidade da pessoa humana e estabelecer a igualdade material entre os cidadãos**. A propósito, na concepção do Supremo Tribunal Federal, o direito fundamental à educação é tão intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana que nem mesmo a defesa de entes públicos, que continuamente suscitam o princípio da reserva do possível como defesa, é acolhível nessas hipóteses, pois o que está em jogo é o mínimo existencial da criança. A Constituição deve ser interpretada de uma maneira que confira **máxima eficácia aos direitos fundamentais, e o direito à educação não encontra limitação em turnos**.

Caso não exista vaga, deve o ente público arcar com a integral mensalidade de escola particular, conforme menor orçamento. PRELIMINAR AFASTADA. RECURSO DA PARTE AUTORA PROVIDO. DESPROVIDO O DO MUNICÍPIO, PREJUDICADO O DO MINISTÉRIO PÚBLICO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70067400218, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 14/09/2017) grifo nosso

Em suma, a educação como direito fundamental, objetiva a formação dos valores, das habilidades, das aptidões trabalhistas dos seres humanos. É com a máxima eficácia do direito à educação que a sociedade conseguirá tornar concreto, os direitos fundamentais e oferecer igualdade de oportunidades a todos os indivíduos. Nos termos do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais deve ser garantido de forma progressiva, seja com a criação de políticas públicas, programas ou de leis que atendam as necessidades do povo.

1.3 O acesso à educação no Estado Democrático de Direito

O Estado Brasileiro reconhece que a educação, dentro do Texto Constitucional de 1988 deverá promover o desenvolvimento da dignidade humana, o respeito e garantia dos direitos civis, a plena capacitação, a paz, bem como, assegurar o acesso gratuito ao ensino.

Em conformidade com Canotilho (1998), a educação presente no rol dos direitos econômicos, sociais e culturais, pressupõe o oferecimento de igualdade de oportunidades e de condições reais de vida entre os seres humanos, uma vez que o direito à educação possui conexão com a efetivação dos direitos sociais.

Nota-se que a educação é desenvolvida principalmente pelo ensino. Deste modo, os objetivos do ensino são segundo o artigo 206 da Constituição Federal de 1988:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VII - garantia de padrão de qualidade;
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou

adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Registre-se a lição de Silva (2002) que relata que o legislador constitucional ao inserir dentro dos objetivos do artigo 206 a expressão nos termos da lei, demonstra que a Carta Constitucional de 1988 carece de complementação legislativa no que tange os direitos educacionais, quer dizer, que o legislador infraconstitucional deve criar leis para efetivar o exercício da educação. São normas de conteúdo programático a serem cumpridas pelo Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, de interesses econômicos e sociais que expõem a criação de leis, programas, políticas públicas e normas declaratórias de direitos. Assim surge para o cidadão o direito de exigir do Estado e atuações positivas com vistas à concretização desses direitos.

Corroborando com o entendimento Canotilho dispõe que as normas programáticas:

As normas consagradoras de direitos sociais, econômicos e culturais são, segundo alguns autores normas programáticas. As constituições condensam, nestas normas programáticas, princípios definidores dos fins do estado, de conteúdo eminentemente social. A relevância dela seria essencialmente política, pois servem apenas para pressão política sobre os órgãos competentes. Todavia, sob o ponto de vista jurídico, a introdução de direitos sociais nas vestes de programas constitucionais, teria também algum relevo. Por um lado, através das normas programáticas pode obter-se o fundamento constitucional da regulamentação das prestações sociais e, por outro lado, as normas programáticas, transportando princípios conformadores e dinamizadores da Constituição, são susceptíveis de ser trazidos à colação no momento de concretização. (CANOTILHO, 1998, p. 444)

Segundo o artigo 214 da Constituição Federal de 1988:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (grifo nosso) (BRASIL, 1988)

O Plano Nacional de Educação (2014/2024) foi criado pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 que estabelece as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional

dentro do prazo dez anos. O plano é um exemplo de uma norma constitucional de conteúdo programático que foi complementada pelo legislador infraconstitucional.

Consoante entendimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a educação engloba os processos de formação desenvolvidos no seio familiar, na vida em comum com os outros seres humanos, nas relações trabalhistas, nos institutos que desenvolvem o ensino e a pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nos fenômenos culturais. A educação brasileira deverá ter conexão para fornecer conhecimento aos estudantes do mundo laboral e do exercício social.

Cumprir examinar neste passo, as modalidades da educação. De acordo com a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996: educação básica (ensino infantil, fundamental e médio), educação superior, educação profissional e tecnológica, educação de jovens e adultos e a educação à distância.

O Estado Democrático de Direito ao cumprir com o seu dever de promover a educação garantirá a população, nos termos do artigo 208 da Carta Magna de 1988, a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, sendo compreendido pela pré-escola, ensino fundamental e o ensino médio.

Ao ser provedor do direito à educação o Estado estabelece que os entes federados, quais sejam, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração os sistemas de ensino, inteligência do artigo 211 do Constituição Federal de 1988.

É de competência da União, nos moldes dos artigos 8º e 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: a) a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; b) proporcionar assistência técnica e financeira aos demais entes federados; c) garantir processo nacional de avaliação da capacidade escolar no ensino fundamental, médio e superior entre outras atividades.

Aos Estados Brasileiros e ao Distrito Federal cabem, segundo o artigo 10 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: a) garantir com prioridade o ensino médio; b) estipular com os Municípios os tipos de oferta do ensino fundamental; c) elaborar políticas públicas e os planos educacionais; d) autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, os cursos das instituições de ensino superior, entre outras competências.

Nos termos do artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional competem aos Municípios e o Distrito Federal: a) ofertar a educação infantil em creches e

pré-escolas, e, com primazia, o ensino fundamental; b) autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, entre outras incumbências.

É com a educação em pleno desenvolvimento que a sociedade terá reconhecida a autodeterminação dos povos que possui reflexos diretos no direito à educação, previsto no texto constitucional, pois, é com pleno desenvolvimento da educação que o ser humano consegue escolher o regime econômico, social e político do país, atuar na criação de um Estado independente, dispor livremente das riquezas, dos recursos naturais, promoverem a paz e o bem comum dos seus pares.

Em vista do exposto, o ensino de fácil acesso e qualidade tem particular destaque no desenvolvimento social. O direito educacional busca a garantia dos princípios da justiça social e da dignidade humana e necessitam da atuação e proteção jurídica do Estado para efetivar o acesso de toda população à educação.

1.4 As normas limitadas por princípios programáticos

Bulos (2014) entende que as normas de eficácia limitada são aquelas que se baseiam em leis para complementá-las, ou seja, precisa-se da criação de uma lei para ter efetividade, ou eficácia social. São normas que possuem apenas a validade formal, que significa dizer que estão em vigência.

Aponta Silva (2002) que as normas de eficácia limitada são divididas em duas espécies, a saber: normas limitadas por princípios institutivos e normas limitadas por princípios programáticos.

Para Silva a classificação da doutrina quanto à estrutura ou função da Constituição de 1988 sendo dirigente possui extrema relação com a matéria das normas de princípio programático:

O conjunto desses princípios forma o chamado conteúdo social das constituições. Vem daí o conceito de **constituição dirigente**, de que a Constituição de 1988 é exemplo destacado, enquanto **define fins e programas de função futura no sentido de uma orientação social democrática**. Por isso, ela, não raro, foi minuciosa e, no seu compromisso com as conquistas liberais e com um plano de evolução política de conteúdo social, o enunciado de suas normas assumiu, muitas vezes, grande imprecisão, comprometendo sua eficácia e aplicabilidade imediata, por **requerer providências ulteriores** para incidir concretamente. [...] São estas que constituem as normas constitucionais de principio programático. (grifo nosso) (SILVA, 2002, p. 136-137)

Corroborando com o entendimento Novelino (2016) também classifica a Constituição Federal como dirigente, e ainda, esclarece que se trata de uma constituição com ideal social, onde estipula normas de incumbências e planos de ação governamental que visam concretizar direitos, são normas que estão previamente estabelecidas.

De acordo com Bonavides (2016) os direitos sociais possuem conexão com as normas de caráter programático, uma vez que existe uma ligação entre a política e o ordenamento jurídico para a criação dessas normas, estão presentes na área da saúde, educação, entre outras. Trata-se de um programa instituído no viés político, no âmbito do Poder Legislativo, com força constitucional.

Segundo esse mesmo autor, os princípios programáticos são traduzidos no mundo jurídico como uma regra que demanda a elaboração de programas, ou seja, o governo deve prover meios para que essas normas possam produzir todos os seus efeitos. Fica a encargo dos Poderes Públicos a instituição destes programas. Essa norma surge para suprir as malesas do Estado Liberal.

Conforme as lições de Silva (2002) as normas de princípio programático estão centralizadas nos Título VII e VIII, respectivamente denominados, Da Ordem Econômica e Financeira e Da Ordem Social, porém poderão ser localizados em outros dispositivos da Constituição de 1988. Encontram-se divididas em três esferas, a saber: a) normas programáticas ao princípio da legalidade são normas que precisam de complementação de lei, empregados os termos, definidos em lei, nos termos da lei, forma da lei, a lei instituirá, quando a lei for criada tal dispositivo perde seu caráter programático, visto que foi cumprida a obrigação imposta pelo constituinte; b) normas programáticas exteriorizada pelos Poderes Públicos são as obrigações de competência da União, Estados, Municípios e Distrito Federal; e c) normas programáticas estruturadas na ordem econômico-social. A título de exemplo o artigo 214 da Constituição Federal dispõe que a lei estabelecerá o plano nacional de educação.

Ante o exposto, as normas de eficácia limitada por princípios programáticos são dotadas de caráter mandamental, onde estipulam aos legisladores a função de elaborar leis que complementem as normas constitucionais ou determinem aos Poderes Públicos a criação de programas nos moldes da norma constitucional.

2. PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS (2015-2025)

2.1 Divisão sistemática dos planos de educação no território brasileiro

2.1.1 Plano Nacional de Educação e o cumprimento do artigo 214 da Constituição Federal

Em primeiro lugar, cumpre salientar que a criação do Plano Nacional de Educação foi mencionada pelo constituinte no artigo 214. De acordo com o artigo 214 da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009:

Art. 214. A **lei estabelecerá o plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em **regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (grifo nosso) (BRASIL, 1988)

Deste modo, percebe-se que a obrigação da instituição do Plano Nacional de Educação ficou para o legislador, que deveria criar uma lei ordinária com a definição e organização das diretrizes, metas, objetivos e recursos para conduzir a educação brasileira, com a vigência de 10 (dez) anos, observando o regime de colaboração existente entre os entes federados.

Em 9 de janeiro de 2001, foi aprovada a Lei n. 10.172, que aprovou o Plano Nacional de Educação, com vigência de 2001 a 2010. Diante do prazo de vigência e da Emenda Constitucional n. 59, de 2009 as autoridades se viram obrigadas a criar um novo plano que renovasse os anseios da educação.

Segundo Britto (2015) o atual Plano Nacional de Educação, foi direcionado ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo, com a tramitação no período de 2011 a 2014 no Congresso Nacional. Protocolado na Câmara dos Deputados como projeto de lei n. 8.035, de 2010 e no

Senado Federal sob o título projeto de lei da Câmara n. 103, de 2012, sendo alvo de diversas emendas e discussões por parte dos parlamentares.

Segundo a Consultora Legislativa do Senado Federal Tatiana Feitosa de Britto:

[...] em sentido amplo, às fases de construção do PNE. A primeira traz os antecedentes históricos as bases legais do plano, incluindo sua primeira instância de construção participativa: a Conferência Nacional de Educação (Conae). A segunda rememora o trajeto entre as propostas da Conae e a formalização do Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso. A terceira trata da fase inicial de deliberação na Câmara dos Deputados. A quarta, da revisão do substitutivo da Câmara pelo Senado Federal. A quinta, do retorno do projeto à Câmara. A sexta, por fim, aborda a sanção presidencial e o desafio da implementação do PNE. (BRITTO, 2015, p. 20)

Segundo os registros dessa mesma autora, finalizada a votação da proposição, o Plano Nacional de Educação foi sancionado em sua integralidade sem nenhum veto pela presidente da república. Foi aprovada a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 com a ementa: Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. De acordo com os anexos da lei o plano foi dividido em vinte metas e suas respectivas estratégias.

O plano possui vigência decenal, isto é, durante dez anos está autorizado na forma da lei para produzir seus efeitos, conforme o artigo 1º “É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.”

É de se verificar que o plano está em correspondência aos seis objetivos expressos no supracitado artigo 214 da Constituição Federal de 1988. O artigo 2º da Lei nº 13.005/2014 aduz:

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 cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

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 - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação; (BRASIL, 2014)

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (grifo nosso) (BRASIL, 2014)

Como se depreende dos incisos que se encontram em negrito, o legislador estabeleceu como diretrizes os mesmos objetivos do artigo 214 da Constituição Federal de 1988. E inovou ao determinar a superação das desigualdades dentro da educação, a educação como fonte da formação da cidadania, fomentar a gestão democrática dentro da educação pública, reconhecimento dos profissionais da educação e o incentivo para garantir aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Frise-se que a cidadania, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito nos moldes do artigo 1º, inciso II, da Constituição Brasileira de 1988, está presente nas diretrizes do plano como um dos pilares da educação.

Deste modo, o Plano Nacional de Educação estabeleceu no caput do artigo 7º que a “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

De acordo com Abrucio (2010, p. 41):

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. Nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. (ABRUCIO, 2010, p. 41)

O regime de colaboração surge do pacto federativo, que tem a finalidade de garantir educação de qualidade em todo o território brasileiro. (ABRUCIO, 2010, p. 41).

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios por estabelecimento do artigo 23, inciso V, da Constituição Federal de 1988 possuem competência comum para oportunizar os recursos de acesso à educação.

Deste modo, o Estado cumpriu com sua obrigação ao editar a Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014 seguindo os requisitos presentes no artigo 214 da Carta Magna de 1988, onde sistematiza a educação, organiza metas e estratégias a serem cumpridas de 2014 a 2024.

2.1.2 Plano Estadual, Municipal e Distrital de Educação

Nos termos do artigo 8º da Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o caput deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil. (grifo nosso) (BRASIL, 2014)

Deste modo, surge para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a obrigação de criarem seus respectivos planos de educação, ou seja, plano estadual, distrital e municipal de educação ou adequarem os mesmos.

Os planos subnacionais deverão estar em plena consonância com o plano nacional e atender as estratégias previstas nos incisos do §1º do artigo 8º do Plano Nacional de Educação. De acordo com o site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a República Federativa do Brasil é composta por 26 (vinte e seis) estados federados, Distrito Federal e 5570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios. Em vista disso, para a criação ou adaptação do plano estadual, municipal e distrital é imprescindível a contribuição dos poderes públicos, entidades educacionais e a sociedade civil.

A criação dos planos tem por finalidade sistematizar as políticas no âmbito educacional com as políticas sociais, assegurar educação especial e de qualidade e atender as necessidades específicas de cada região devido à extensão territorial do país. Hierarquicamente o plano estadual deverá observar o plano nacional, o plano municipal respeitar o plano estadual em concomitância com o nacional.

O Estado de Goiás ao sancionar a Lei n. 18.969 de 22 de julho de 2015 que aprovou o Plano Estadual de Educação estipulou as metas e estratégias que deverão conter nos planos municipais. Dispõe §4º do artigo 5º da Lei n. 18.969/15:

§ 4º Os municípios estabelecerão nos respectivos planos municipais de educação metas e estratégias que:

I – assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II – considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III – garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, as etapas e modalidades;

IV – promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais. (GOIÁS, 2015)

A título de exemplo, o Distrito Federal em cumprimento ao determinado no Plano Nacional de Educação instituiu a Lei n. 5.499, de 14 de julho de 2015 que aprovou o Plano Distrital de Educação – PDE e dá outras providências. E também, o município de Goiânia promulgou a Lei n. 9.606, de 24 de junho de 2015 que aprovou o Plano Municipal de Educação de Goiânia e dá outras providências.

Indubitável é que existe concordância entre o §1º do artigo 8º da Lei Federal com o §4º do artigo 5º da Lei Estadual, tal afirmação demonstra a importância desses objetivos estarem elencados nos planos de educação. Quando os municípios goianos instituírem comissão para elaboração da minuta do plano será necessário atentarem-se as regras expostas no artigo supracitado.

Em consonância com o acatado no artigo 8º da Lei Federal n. 13.005 de 2014 surge a obrigação para o Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação de monitorar e avaliar a execução do disposto no plano. Dispõe o artigo 5º da referida lei:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I - Ministério da Educação - MEC;

II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

III - Conselho Nacional de Educação - CNE;

IV - Fórum Nacional de Educação. (BRASIL, 2014)

Os planos subnacionais têm como objetivo a unificação da educação de qualidade no país, visto que esses planos devem estar em concordância com as diretrizes, metas e estratégias do plano nacional e resguardar a cultura de cada região. Essa obrigação imposta pelo plano nacional abrange quaisquer Estados brasileiros, juntamente com todos os Municípios e o Distrito Federal. A instituição dos planos de educação é uma forma de

exercício do direito à educação. Consoante o artigo 211, caput, da Constituição de 1988 “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Em suma, a divisão sistemática dos planos, visa unificar as políticas educacionais dentro do governo para que toda a sociedade brasileira tenha acesso à educação de qualidade, simplificada, a liberdade de conhecimento, o reconhecimento dos profissionais da educação, com vistas ao pleno desenvolvimento humano.

2.2 A instituição da Lei Estadual n. 18.969/2015

A Lei Ordinária nº 18.969/2015 possui fundamento no artigo 159 da Constituição Estadual de Goiás e também no artigo 8º, caput, da Lei Federal nº 13.005/2014 que dispõem, respectivamente:

Art. 159. **Lei estabelecerá** o Plano Estadual de Educação, de duração plurianual, em **conformidade com as diretrizes e bases nacionais**, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, bem como à integração das ações do Poder Público que conduzam à: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010)

I – erradicação do analfabetismo e universalização do ensino obrigatório; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010)

II - melhoria da qualidade do ensino e formação para o trabalho;

III - promoção humanística, científica, tecnológica, esportiva e formação do hábito da educação física. (grifo nosso) (GOIÁS, 1989)

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei. (BRASIL, 2014)

De acordo com o Anexo II presente no Plano Estadual de Educação a Secretaria Estadual de Educação do Estado de Goiás criou uma Comissão Especial para gerenciar o plano estadual de educação, no qual deu origem ao projeto de lei enviado a Casa de Legislativa para apreciação. Participaram desse processo de construção entidades educacionais, Conselho Estadual de Educação, Fórum Estadual de Educação, Subsecretarias Regionais de Educação, Assembleia Legislativa juntamente com a Comissão de Educação, Cultura e Esporte, entre outros.

Nas precisas lições do livro produzido pela augusta Assembleia Legislativa de Goiás (2015) retrata nos anexos II que o plano foi alvo de 40 (quarenta) audiências públicas em que

permitiu a participação de todos os municípios goianos, trabalho este realizado pelas Subsecretarias Regionais de Educação.

Dessa forma, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás recebeu de origem da Governadoria do Estado de Goiás, por meio do Ofício-mensagem nº 74/2015 uma minuta de projeto de lei referente à instituição do atual Plano de Educação de Goiás.

Trata-se de projeto de lei ordinária de autoria do Governador do Estado de Goiás, autuado em 30 de junho de 2015, protocolado com o nº 2015002305, com o assunto, aprova o Plano Estadual de Educação, para o decênio 2015/2025 e dá outras providências.

Em virtude de a proposição ser proveniente do Poder Executivo do Estado de Goiás, o projeto de lei tramitou com regime de prioridade, devido solicitação do Chefe do Executivo, conforme consta na Plataforma Opine Cidadão. Em conformidade com o artigo 22 da Constituição de Goiás “O Governador poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa” e também o artigo 106, caput, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás “Tramitarão em regime de urgência as matérias de iniciativa do Governador, por solicitação deste, bem como de iniciativa parlamentar, desde que solicitado.”

Inicialmente, o projeto de lei foi publicado e em seguida remetido a Comissão Mista. Segundo o artigo 39 do Regimento Interno da Casa de Leis, a referida comissão se constitui em três ou mais comissões, onde é imprescindível a presença da Comissão de Constituição, Justiça e Redação; Tributação, Finanças e Orçamentos e de outra comissão que versa a matéria do projeto de lei, no caso presente a Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Conforme o caput do artigo 41 “A Comissão Mista apreciará matérias de iniciativa parlamentar avocadas nos termos do art. 34 e matérias em regime de urgência, nas sessões extraordinárias e neste caso, obedecidos os seguintes prazos.”

De acordo com o artigo 17, § 2º, inciso I, da Constituição Estadual as comissões são imprescindíveis para o processo legislativo:

Art. 17. A Assembleia Legislativa terá **comissões permanentes** e temporárias na forma e com as atribuições previstas no regimento interno ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 2º - Às comissões, em razão de sua **competência**, cabe:

I - **discutir e votar projeto de lei** que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso deferido de um décimo dos membros da Casa; (grifo nosso) (GOIÁS, 1989)

Consoante o disposto na Plataforma Online da Assembleia Legislativa Opine Cidadão em referência a proposição n. 201500230, dentro da comissão a propositura foi distribuída para um relator que manifestou com parecer favorável a matéria com o argumento

da constitucionalidade. O projeto foi alvo de pedidos de vistas, no qual seis deputados receberam o projeto de lei e permaneceram inertes. A comissão mista aprovou o parecer do relator que foi favorável a matéria.

Posteriormente, segundo informações da Plataforma Digital da Casa de Legislativa Opine Cidadão, a proposição foi apreciada em 1º discussão e votação e aprovada. Tal fase tem a função de nos termos do artigo 126 do Regimento Interno, caput: “A 1ª discussão e votação do projeto versará sobre o parecer da comissão técnica competente, bem como a utilidade e constitucionalidade do projeto em geral, sendo o momento oportuno para apresentação de emendas.”

Em seguida, a matéria foi apresentada em 2º discussão e votação, para caso necessário ser alvo de debates dos parlamentares, o artigo 130 do citado regimento relata: “O projeto aprovado em 1ª (primeira) discussão e votação passará à 2ª (segunda) discussão e votação, onde debater-se-á o projeto em globo, entrando na distribuição diária dos trabalhos com inclusão na ordem do dia, não se admitindo emendas nesta fase”, na qual foi aprovada, informação retirada na Plataforma Opine Cidadão da Augusta Casa de Leis.

Convém ressaltar que a proposição não foi alvo de emendas. Como há de se verificar de forma genérica, o projeto de lei passou por todas as fases do processo legislativo estadual e com sua devida aprovação recebeu o autógrafo de lei nº 195, conforme o site Opine Cidadão da Nobre Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.

Conforme com o disposto no caput do artigo 23 da Constituição Estadual de Goiás “Concluída a votação, o projeto de lei aprovado será enviado ao Governador para sanção ou veto”. Neste passo, foi sancionado pelo governador e publicado no Diário Oficial do Estado de Goiás, a Lei nº 18.969, de 22 de julho de 2015 que aprova o Plano Estadual de Educação, para o decênio 2015/2025 e dá outras providências.

A lei que aprovou o Plano Estadual de Educação (2015/2025) entrou em vigor na data da sua publicação, conforme o artigo 9º da Lei Estadual nº 18.969/2015 “Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”, ou seja, houve uma simultaneidade no momento da sua criação e da sua vigência. Destarte, essa norma se torna indispensável a sua aplicação na esfera educacional.

Em virtude dessas considerações, nota-se que o Poder Executivo e o Legislativo cumpriram com a missão de estabelecer o Plano Estadual de Educação atendendo os requisitos apresentados no Plano Nacional e referentes ao devido processo legislativo.

À luz das informações contidas, a lei que aprovou o Plano Estadual de Educação é um recurso de exposição e aplicação das políticas públicas educacionais dentro do Estado de

Goiás e está em cumprimento ao supramencionado artigo 8º, da Lei Federal nº 13.005/2014. Como foi incorporada no ordenamento jurídico brasileiro, deverá ser reconhecida pelos operadores do direito, pela população e pelo governo. A lei deve ser imposta a todos.

2.3 Objetivos do Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás

São objetivos do Plano Estadual de Educação, consoante o artigo 2º da Lei Estadual n. 18.969/2015:

Art. 2º São objetivos permanentes do PEE:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – construção do padrão da qualidade social da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto Estadual –PIB–, que assegure atendimento às necessidades de sua expansão, com padrão de qualidade;
- IX – valorização dos profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (GOIÁS, 2015)

Ao analisar os objetivos do Plano Estadual de Educação (2015-2025) percebe-se que o legislador empregou, na sua maioria, as mesmas finalidades do Plano Nacional de Educação, há uma consonância entre ambos, são os incisos I, II, III, V, VI, IX e X, com o teor de: eliminar o analfabetismo; assistência escolar universal; combater as desigualdades educacionais; instruir para o exercício do trabalho e da cidadania; promover a gestão democrática no ensino público; reconhecer os profissionais da educação; estimular os direitos humanos, à diversidade e a sustentabilidade socioambiental.

Os incisos VII e VIII do artigo 2º da Lei n. 18.969/2015 são direcionados a realidade do Estado de Goiás, respectivamente, existe uma preocupação para que dentro do ambiente escolar haja a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado, são recursos que visam enriquecer o aprendizado dos alunos, enquanto que o inciso VIII da receita proveniente do Produto Interno Bruto Estadual para garantir acolhimento às necessidades da expansão, com padrão de qualidade do Plano Estadual de Educação.

Por outro enfoque o inciso IV do Plano Estadual de Educação assegura a estruturação do padrão da qualidade social da educação, tal comando é uma inovação elencada na lei, trata-se de particularidade do Estado de Goiás.

Em relação à correspondência do artigo 159 da Constituição Estadual de Goiás, o inciso I está em perfeita concordância com os objetivos do Plano Estadual de Educação, o inciso II também foi abordado, entretanto houve o desmembramento para outros incisos do artigo 2º da Lei n. 19.969/15. No tocante ao inciso III não há observação da expressão “esportiva e formação do hábito da educação física” presente no Texto Estadual, a única harmonização é a respeito da promoção humanística, científica, tecnológica.

Nota-se que há grande influência dos objetivos fundamentais da Carta Constitucional de 1988, uma vez que tem por escopo alcançar o comando dos verbos elencados em seus quatro incisos dentro do artigo 2º da Lei Estadual n. 18.969, de 22 de julho de 2015. De acordo com o artigo 3º da Constituição Federal:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

A sociedade pode ser fundamentada em livre, justa e solidária, isto é, os alunos poderão ser educados com meios para o acesso ao trabalho e a cidadania, visto que estes são uma das bases para a fundamentação da sociedade de acordo com a moral e a ética.

Se for executada a meta que diz respeito às desigualdades educacionais será uma das formas combaterem as desigualdades sociais e regionais, elencadas no inciso III, do artigo 3º da Constituição Brasileira de 1988.

Nos termos do artigo 1º da Lei n. 18.969/2015 terá vigência durante dez anos, no período de 2015/2025. O conteúdo que está em vigor refere-se aos nove artigos, juntamente com as vinte e uma metas e respectivas estratégias apresentadas em forma de anexo dentro da lei.

O Plano Estadual de Educação (2015-2025) deverá ser inspecionado e avaliado pelos seguintes órgãos, de acordo com o artigo 4º, caput, da supracitada lei:

Art. 4º A execução do PEE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I – Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte;
- II – Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás;
- III – Conselho Estadual de Educação – CEE;
- IV – Fórum Estadual de Educação – FEE. (GOIÁS, 2015)

Esse acompanhamento tem a função de dar publicidade aos atos proferidos para dar cumprimento ao plano, apresentar políticas públicas que sejam obras para o adimplemento do plano e ponderar sobre o dinheiro investido na educação.

Deverá haver mútuo trabalho e acordo entre os municípios goianos e o Estado de Goiás, só assim o Plano Estadual de Educação será fielmente efetivado. Dispõe o artigo 5º da lei objeto de estudo:

- Art. 5º O Estado e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando à efetividade das metas estabelecidas no PEE.
 - § 1º Os sistemas municipais de ensino **criarão mecanismos** para o acompanhamento local da consecução das metas do PEE e dos respectivos planos municipais de educação.
 - § 2º Haverá regime de colaboração específico para o **cumprimento da vinculação de receita determinada pelo art. 212 da CF.**
 - § 3º O fortalecimento do regime de colaboração com os municípios incluirá a **instituição de instâncias permanentes de negociação e pactuação.**
- [...] (GOIÁS, 2015)

Ao findar o período de 2015 até 2025 deverá ser criado um novo plano de educação, em conformidade com o artigo 8º da lei supramencionada que explana:

- Art. 8º Até o final do primeiro semestre do 9º (nono) ano de vigência do PEE, aprovado por esta Lei, o Poder Executivo Estadual encaminhará à Assembleia Legislativa, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Estadual de Educação para o próximo decênio. (GOIÁS, 2015)

O conteúdo dessa lei se refere ao contexto social, por isso a importância da sua implantação. São programas que devem ser executados pelas pessoas determinadas no plano. O principal ponto desse plano é que durante o período de 2015 a 2025 a educação será norteada por estes objetivos, fundada no valor do direito social fundamental à educação. Objetivos que passaram por um longo processo de criação, que se baseiam na proteção dos valores da dignidade da pessoa humana e da cidadania. Trata-se de um dever do Estado, enquanto provedor da educação.

3 CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

3.1 Conceito de política pública

A política pública é uma forma de materializar os direitos elencados em uma lei e resolver os impasses públicos, para Dias e Matos a expressão política pública dentro da língua inglesa é empregada como *policies* e a definem como:

Já o termo *policy* (cujo plural é *policies*) é entendido como **ação do governo**. Constitui **atividade social** que se propõe a assegurar, por meio da coerção física, baseada no direito, a segurança externa e a solidariedade interna de um território específico, garantindo a ordem e providenciando ações que visam **atender às necessidades da sociedade**. A política, nesse sentido, é executada por uma autoridade legitimada que **busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade**. Nesse caso, a política pode ser adjetivada em função do campo de sua atuação ou de especialização da agência governamental encarregada de executá-la. Desse modo, podemos nos referir à política de educação, saúde, assistência social, agrícola, fiscal etc., ou seja, produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (DIAS; MATOS, 2012, p. 2)

Política Pública pode ser compreendida como o processo por meio do qual o poder público, com um ou mais atores políticos, decidem proferir uma ação de governo para concretizar direitos. É uma forma de colocar em prática os direitos dentro de uma sociedade. A política pública possui importante papel na efetivação dos direitos fundamentais sejam eles de 1ª, 2ª ou 3ª dimensão, objetos de estudo no primeiro capítulo.

Nos ensinamentos de Fonte (2015) um Estado que seja intervencionista possui mais preocupação com a criação, implantação e execução de políticas públicas. Desta forma, para a execução dessas políticas é essencial ter recursos financeiros para custear esses projetos, tais recursos são advindos dos tributos. A Constituição Federal de 1988 é um belo exemplo de norma que necessita de políticas públicas por ser classificada como dirigente, prevê normas com caráter programático, ou seja, normas que exigem ações governamentais para implementação e concretização dos direitos e na maioria precisam da verba pública.

Canela Junior (2011) aborda que as políticas públicas dentro do ordenamento jurídico pátrio visam atender os objetivos fundamentais expostos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. As políticas públicas constituem recursos que os poderes

públicos possuem para concretizar os direitos sociais e a igualdade formal. Sendo assim, a política pública é o instituto pelo qual os direitos sociais serão efetivados, construídos, todas deverão concentrar-se em responder as propensões do bem comum, sendo sujeito passivo desse encargo o Estado.

Fonte (2015) ensina que o processo legislativo tem a finalidade de estipular os objetivos, as diretrizes, as metas e os resultados das políticas públicas. Na mesma concepção, o Poder Legislativo cria uma lei que institui determina política pública e o Poder Executivo organiza mecanismos para sua efetivação, ou seja, com a finalidade de colocar em prática o que foi introduzido no texto da política.

Posta a questão acima, é de se dizer que o Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás (2015-2025) pode ser considerado uma política pública, uma vez que se trata de instrumento que propõe objetivos, metas e estratégias para a educação. Trata-se de uma norma geral, que serve de espelho para a criação de novas políticas públicas educacionais no âmbito do Estado de Goiás.

Para Bucci (1997) as políticas públicas surgiram dos direitos sociais, uma vez que estes são caracterizados como obrigações positivas, assim o Estado vale-se das políticas públicas para corporificar tais direitos, isto é, tornaram-se instrumentos para os poderes públicos, por serem considerados prestações positivas demandam atuações dos entes estatais para ofertar a sociedade a efetividade desses direitos.

De acordo com Dias e Matos (2012) as políticas públicas podem ser classificadas em três categorias, segundo a sua finalidade, são elas: preventivas, compensatórias e sociais. As políticas preventivas possuem a finalidade de dirimir os transtornos sociais, são exemplos as políticas de educação e saúde. Já as políticas compensatórias abordam a questão da falta de eficiência da máquina estatal, desse jeito, nascem quando as políticas preventivas não surtem efeitos. Enquanto que políticas sociais visam a distribuição de renda e os benefícios sociais.

Correlacionando a concepção da constituição sociológica de Ferdinand Lassale, no qual explana que uma constituição deve relatar os fatores reais da sociedade com as políticas públicas de origem do Poder Legislativo, estas devem estar em correspondência com a atualidade. No caso destas políticas públicas não serem cumpridas ou não corresponderem com contexto social, torna-se somente uma mera folha de papel composta por letras. Deste modo, o texto elencado na lei deve corresponder com a realidade social e não utópica. (LASSALE, *apud*, BULOS, 2014, p. 103).

Nesse discurso, preleciona, de modo esclarecedor Masson (2016) no sentido de que uma lei para ser efetiva deve ajustar-se com a sociedade atual e descrever os fatores reais de

poder. Deste modo, as leis que definem as políticas públicas devem zelar pelos princípios da dignidade humana e igualdade que são bases da República Federativa do Brasil, para que não fiquem somente no plano da existência.

Diante do exposto, constata-se que a política pública é uma ação do governo, no qual o Estado é o sujeito que pratica a ação de criar uma política que tenha a finalidade do interesse comum. Trata-se de um ramo da teoria política, bastante usada no contexto dos direitos sociais, para garantir a equidade dentro da sociedade. A omissão dos poderes públicos no que tange a efetivação dos direitos de caráter prestacional leva o cidadão a procurar o Poder Judiciário em busca dos seus direitos.

3.2 Intervenção do Poder Judiciário no controle das políticas públicas no âmbito educacional

É importante salientar que não serão objetos de estudo as ações concretas para ingressar na via Judiciária, mas sim a aplicação dos princípios do mínimo existencial da reserva do possível pelo Poder Judiciário nas demandas que envolvam a efetivação do direito fundamental social à educação.

Consoante as lições de Canela Junior:

O controle de constitucionalidade altera o papel do Poder Judiciário, inicialmente concebido por Montesquieu, reservando-lhe a palavra final nos atos praticados pelas outras formas de expressão do poder estatal. Este é, sem dúvida, o prelúdio da admissão do controle judicial de quaisquer atos de governo que, materializados, vulnerarem a Constituição. (CANELA JUNIOR, 2011, p. 74)

Na mesma concepção deste autor, na hipótese que o poder público não garante vaga para uma pessoa se matricular ocorre uma lesão ao direito à educação, que origina para o detentor deste direito a pretensão de procurar resposta no Poder Jurisdicional. Em consonância com o exposto, dispõe o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Presentemente, no que diz respeito à efetividade do direito social à educação, o poder público tem fundamentado suas omissões e lesões por culpa da falta de orçamento para custear estas ações que o direito à educação precisa.

Neste passo, é oportuno trazer a baila o entendimento de Canela Junior (2011) no sentido de que cabe ao Poder Judiciário exercer o controle de constitucionalidade e

encarregar-se das omissões derivadas do Poder Legislativo e do Poder Executivo no que tange a concretização dos direitos sociais.

Canela Junior (2011) comenta que o magistrado no controle de constitucionalidade difuso observará em qual dimensão se encaixa o direito subjetivo pleiteado e examinará se houve ou não a lesão ao bem juridicamente tutelado e a possível reparação.

Conclui-se que o controle das políticas públicas educacionais presta assistência às crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos que presenciam a omissão do poder público na concretização do acesso a educação universal e de qualidade.

3.2.1 Princípio do mínimo existencial

De acordo com Souza (2010) o princípio do mínimo existencial é um dos pilares de interpretação quando se fala na efetividade dos direitos sociais, em especial o direito à educação, uma vez que o Estado deve prover à sociedade todos os recursos possíveis para que todos tenham uma vida digna e ao falar em dignidade a educação é um dos direitos que devem ser assegurados dentro de um Estado Democrático de Direito que tem por excelência uma Constituição Cidadã.

Pontua ainda que, a concepção do mínimo existencial surge a partir da promulgação da Constituição de 1988, em razão do capítulo que elenca os direitos sociais enquanto espécie dos direitos fundamentais.

Segundo Novellino o princípio do mínimo existencial possui origem alemã:

A expressão mínimo existencial surgiu na Alemanha, em uma decisão do Tribunal Federal Administrativo de 1953, sendo posteriormente incorporada na jurisprudência do Tribunal Federal Constitucional daquele país. Deduzido a partir dos princípios da dignidade da pessoa humana, da liberdade material e do Estado Social o termo designa um conjunto de bens e utilidades básicas imprescindíveis a uma vida humana digna. (NOVELINO, 2016, p. 463)

De acordo com Sarlet e Figueiredo (2008) o mínimo existencial é conceituado como o básico para viver com dignidade, sem miséria, isto é, uma vida sadia ou salubre, são as condições de subsistência do indivíduo. O princípio do mínimo existencial consiste no núcleo presente na dignidade da pessoa humana nos direitos sociais.

Neste passo, é pertinente expor os ensinamentos de Masson que evidencia que existem duas correntes acerca do mínimo existencial:

Há, no direito pátrio, ao menos duas posições concernentes ao conteúdo do mínimo existencial (isto é, referentes à quais são os direitos que integram este núcleo: (i) de um lado temos Ricardo Lobo Torres, para quem o mínimo existencial não possui um conteúdo definitivo, variando de acordo com as contingências de tempo e local; (ii) de outro, temos Ana Paula de Barcellos, professora da UERJ, cuja concepção é a de que **o mínimo existencial engloba o direito à educação fundamental**, o direito à saúde, a assistência aos desamparados (que abrange o direito à alimentação, vestuário e abrigo) e o acesso à Justiça. De acordo com a autora, **é o mínimo existencial o vetor que orienta as políticas públicas** e os objetivos primários do orçamento, pois, somente depois de concretizado é que as demais pretensões devem ser avaliadas e ponderadas. (grifo nosso) (MASSON, 2016, p. 294)

Como se depreende, o mínimo existencial, de acordo com a segunda concepção, é a garantia das necessidades básicas e culturais de uma pessoa e dos integrantes da sua família, tais necessidades devem ser atendidas e respeitadas. Tem por finalidade garantir que todos os seres humanos tenham o mínimo para sobreviver. O artigo 7º, inciso IV da Constituição de 1988 exemplifica o ideal de uma existência íntegra dentro da sociedade, dispõe que é devido ao trabalhador salário que auxilie na subsistência da alimentação, moradia, educação, saúde, cultura, vestuário, higiene, meio de transporte, percebe-se que são requisitos mínimos para uma vida digna.

Todas as pessoas, sem distinção, possuem os direitos de ter uma educação de qualidade, independente da idade, acesso ao sistema único de saúde, liberdade ir e vir, participar de atividades culturais no meio social, alimentação balanceada, entre outros direitos fundamentais. São umas das prerrogativas que sustentam o pilar da dignidade humana, ligados a igualdade material, pois se tratam direitos universais.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello conceitua o mínimo existencial em Agravo Regimental de Recurso Extraordinário n. 639337 como:

A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. (ARE 639337 AgR. Relator Ministro Celso de Mello, 2011).

Cabe indicar que os direitos fundamentais não podem ser suprimidos, uma vez que é garantido ao indivíduo o mínimo para viver. Em harmonia com Souza (2010) o princípio da proibição do retrocesso social tem por objetivo salvaguardar o indivíduo das arbitrariedades dos governantes e apresenta similitude com o mínimo existencial.

A dignidade é qualidade intrínseca da pessoa humana, na qual é prerrogativa do ser humano ter condições para viver de forma digna. Estabelece o doutrinador Rizzato Nunes (2018, p.75) que “como é que se poderia imaginar que qualquer pessoa teria sua dignidade garantida se não lhe fossem asseguradas saúde e educação?”

Percebe-se, então, segundo esse autor, que o termo dignidade aponta para, pelo menos, dois aspectos análogos, mas distintos: aquele que é inerente à pessoa, pelo simples fato de ser, nascer pessoa humana; e outro dirigido à vida das pessoas, à possibilidade e ao direito que têm as pessoas de viver uma vida digna.

Nesse contexto, é importante destacar as lições de Sarlet e Figueiredo (2008) salientam que o mínimo existencial deriva do direito à vida e da dignidade da pessoa humana. Também sob este *prima*, concordam que a Constituição Federal de 1988 não elencou de forma expressa o princípio do mínimo existencial, contudo, trata-se de um princípio implícito do Estado Brasileiro, inerente ao ser humano.

Prescreve Soares (2011, p. 197) que os seres humanos podem usufruir da educação e que cabe aos poderes públicos a obrigação de oferecê-los, empregando todos os recursos necessários para implementar. Existem situações em que os entes federados não atendem essas demandas e acabam ferindo direito líquido e certo de determinada pessoa, e uma vez violado tal direito nasce a pretensão de demandar em juízo, para exigir sua concretização.

Cumpra observar que nas hipóteses de inadimplemento ou violação dos direitos à educação, o titular do direito poderá acionar o Poder Judiciário para requerer a efetivação, relembrando que poderão ocorrer situações semelhantes em decorrência dos demais direitos sociais. (SOARES, 2011, p. 197)

Esse também é o entendimento de Mendes e Branco que indicam o pensamento de Karine da Silva Cordeiro “porém, em matéria de mínimo existencial, o juiz também está legitimado a desempenhar essa função, embora de forma subsidiária, na falta, total ou parcial, do legislador ou do administrador.” (MENDES e BRANCO, *apud*, CORDEIRO, 2017, p. 583).

Corroborando com o entendimento o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul proferiu decisão na qual conferiu vaga para uma criança na creche cuja ementa descreve:

APELAÇÃO CÍVEL. EDUCAÇÃO INFANTIL. VAGA EM CREHCE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 208, IV. ECA. ART. 54. PORTO ALEGRE. CONHECIMENTO PARCIAL DO RECURSO DA PARTE AUTORA. [...] A Constituição Federal, em seu art. 208, inciso IV, assegura o direito à educação infantil às crianças de zero a cinco anos de idade. Trata-se, em verdade, do moderno fenômeno social chamado de **controle jurisdicional das políticas**

públicas, o qual preconiza que o Poder Judiciário, na posição de guardião dos direitos fundamentais, pode obrigar, pela autoridade que a carta magna lhe confere, os poderes públicos a concretizarem direitos constitucionais. Com efeito, o direito constitucional à educação classifica-se, conforme a melhor doutrina constitucionalista, como direito de segunda geração - ou direitos prestacionais, ou ainda direitos positivos - pois o seu conteúdo axiológico consiste em deveres prestacionais, recheados de comandos de agir direcionados ao Estado, com a finalidade precípua e última de **efetivar o princípio máximo da dignidade da pessoa humana e estabelecer a igualdade material entre os cidadãos**. A propósito, na concepção do Supremo Tribunal Federal, o direito fundamental à educação é tão intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana que nem mesmo a defesa de entes públicos, que continuamente suscitam o princípio da reserva do possível como defesa, é acolhível nessas hipóteses, **pois o que está em jogo é o mínimo existencial da criança**. (Apelação Cível Nº 70068509082, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 13/07/2017) (grifo nosso)

Como se pode notar, o tribunal fundamentou a decisão utilizando o controle jurisdicional das políticas públicas, com a argumentação de que os entes federados devem garantir vagas em creches para crianças, uma vez que estão assegurando o mínimo que essas crianças e seus pais necessitam. Destaca-se que segundo o julgado supracitado o Poder Judiciário tem atribuição de efetivar os direitos fundamentais quando ocorrer omissões daqueles que deveriam oportunizá-los.

Também por este prisma é a posição do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás no que tange a materialização do direito à educação:

DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR DEFERIDA. PERDA DO OBJETO. NÃO OCORRÊNCIA. SENTENÇA MERITÓRIA CONFIRMATIVA DA MEDIDA. MATRÍCULA DE MENORES EM CRECHE PÚBLICA (CMEI) PRÓXIMA À SUA RESIDÊNCIA. **DIREITO LÍQUIDO E CERTO**. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 6º, 7º, INCISO XXV, 208, INCISO IV E 227, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Constituição da República em seus artigos 6º, 7º, inciso XXV, 205, 208, inciso IV e 227, bem como os artigos 53 e 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecem que a **educação é direito social** e é dever do Estado assegurá-lo prioritariamente às crianças, com a garantia de matrícula em creche e pré-escola para menores de cinco (05) anos. Portanto, **é indiscutível a obrigação do município efetivar** a inserção dos infantes no Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI), próximo à sua residência, tendo em vista **tratar-se de direito fundamental**. 2. Concedida a segurança, liminarmente, para possibilitar a admissão dos menores em uma das unidades do CMEI, **a medida que se impõe é a confirmação da referida situação, já consolidada**, mormente porque irreversível a esta altura, sob pena de afronta aos valores já obtidos. [...] REMESSA NECESSÁRIA E APELO CONHECIDOS E DESPROVIDOS. (TJGO, Apelação (CPC) 0106122-82.2017.8.09.0012, Rel. MARCUS DA COSTA FERREIRA, 5ª Câmara Cível, julgado em 07/03/2019, DJe de 07/03/2019)

Como se observa, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás reconhece a obrigação do poder público, no caso supracitado o Município de ofertar para a criança a vaga na creche,

uma vez que se trata de direito fundamental, direito este elencado em diversos dispositivos da Carta Magna de 1988.

A corroborar com o teor do julgado acima, insta mencionar outra decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

AGRAVO INTERNO EM REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO FUNDAMENTAL DE ABSOLUTA PRIORIDADE. **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**. CUMPRIMENTO DA META Nº 1 PELO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. IRRELEVÂNCIA. DEMANDA PERSISTENTE. MÁXIMA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. **LESÃO CONSUBSTANCIADA NA OFERTA INSUFICIENTE DE VAGAS EM CENTRO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL - CMEI. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADO**. I. **Encontra-se pacificado o entendimento de que a educação integra o mínimo existencial, sobretudo de crianças e adolescentes, constituindo dever do Poder Público, notadamente dos municípios, assegurá-la mediante a garantia de vaga na rede pública**. II. Eventual cumprimento da Meta nº 1 estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/14) não desonera o ente municipal de seus deveres, visto que, em tema de direitos fundamentais prioritários, não se pode falar em meta máxima, mas, tão somente, em atribuição de máxima efetividade às normas garantidoras desses direitos, de eficácia plena, competindo, pois, ao administrador a adoção das medidas necessárias para a inclusão de todas as crianças munícipes em creches ou pré-escolas, e não apenas em fila de espera. III. Viola direito líquido e certo a negativa de matrícula de menor na rede municipal de ensino sob a alegação de falta de vaga, em afronta direta à garantia constitucional de acesso gratuito à educação infantil. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJGO, Apelação / Reexame Necessário 5072261-63.2018.8.09.0051, Rel. NELMA BRANCO FERREIRA PERILO, 4ª Câmara Cível, julgado em 01/03/2019, DJe de 01/03/2019) (grifo nosso)

Com efeito, o nobre Tribunal de Justiça de Goiás embasa sua decisão no princípio do mínimo existencial e torna evidente que o direito à educação enquadra-se neste princípio, devendo ser interpretado por esse enfoque. Cumpre salientar que o Plano Nacional de Educação também é destaque nesse recurso, visto que o plano não pode ser acionado pelo ente federado para dispensar sua atuação na efetividade do direito à educação, uma vez que o plano nacional, municipal e distrital de educação são progressos na instituição da educação *sui generis*, ou seja, diferente de qualquer outra já vista no país que assista os alunos e os profissionais da educação.

Nesse diapasão, destaca-se que Souza (2010) considera que a educação tem uma relação de contrapartida, o poder público oferece educação de qualidade em troca o estudante adquire maiores conhecimentos, trabalha, exerce a cidadania, cumpre com seus deveres. Ademais, o Estado cumpre sua parte na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme o propósito exposto no artigo 3º da Constituição Federal.

Posto isso, o mínimo existencial decorre da essência do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e busca garantir para a sociedade uma vida íntegra, com os direitos básicos sendo assegurados e efetivados.

3.2.2 Princípio da reserva do possível

Em linhas gerais, o princípio ou cláusula da reserva do possível apresenta origem alemã, consoante Fernandes:

A chamada cláusula da “reversa do possível” (Der Vorbehalt des Möglichen), que começou a ser alegada a partir da década de 1970, é criação do Tribunal Constitucional alemão e compreende a possibilidade material (financeira) para prestação dos direitos sociais por parte do Estado, uma vez que tais prestações positivas são dependentes de recursos presentes nos cofres públicos. A partir daí, alguns autores vão defender que as aplicações desses recursos e, conseqüentemente, a implementação de medidas concretizadoras de direitos sociais seria uma questão restrita e limitada à esfera de discricionariedade das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas nos planos de políticas públicas destes e conforme as previsões orçamentárias. (FERNANDES, 2017, p. 712)

Segundo esse autor, a reserva do possível teve forma a partir de um julgado do Tribunal Constitucional da Alemanha conhecido com a expressão *numerus clausus* que versa sobre estudantes que não lograram êxito na inscrição em universidades alemãs que ingressaram no Judiciário com a fundamentação de que possuem o direito de escolher a universidade, bem como a profissão, com base na Lei Fundamental alemã. Obteve do respectivo Tribunal a resposta de que se trata de um direito subjetivo que as pessoas têm de concorrer para vagas nas universidades, obedecendo aos requisitos deste ingresso, e também, o Estado oferece os meios de acordo a sua receita pública, aplicando a proporcionalidade e razoabilidade.

Convém ponderar a colocação do professor Novelino (2016, p. 461) quanto à decisão proferida pelo Tribunal Alemão, preconiza que os direitos da coletividade se sobrepõem ao direito do particular, sendo assim, o pedido pleiteado na justiça deve adequar-se ao que o ser humano pode reivindicar do Estado, sem colocar os seus interesses na frente dos demais.

Outra questão relevante consiste no conteúdo presente na reserva do possível que pode ser dividida em sentido fático e sentido jurídico para Fernandes e Sarmiento. No tocante ao sentido fático, representam a verba disponível nos cofres públicos para efetivar os direitos sociais, alguns sujeitos de prestações materiais e também se é possível o Estado oferecer a

todos que precisem. Em relação ao sentido jurídico, este se reporta a descrição no ordenamento jurídico, ou melhor, os gastos na concretização do direito social à educação por meio de políticas públicas deverão estar descrito nas leis orçamentárias para o planejamento orçamentário, como a Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual. (SARMENTO, *apud*, FERNANDES, 2017, p. 713).

Merece ser exposto o entendimento do ilustre doutrinador ovelino (2016) a respeito do conteúdo do conteúdo existente na reserva do possível. Aponta que é ramificado em três aspectos, a saber: fático, jurídico e a razoabilidade e proporcionalidade da prestação. O aspecto fático relaciona-se quanto à disponibilidade de recursos para o poder público dispor para a implementação dos direitos sociais por intermédio das políticas públicas, sujeito as finanças dos entes públicos, incumbências do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Com referência ao aspecto jurídico, decorre do princípio da legalidade da despesa, isto é, deverá passar pelo processo legislativo, estarem elencadas em lei as receitas e as despesas. E por último, a proporcionalidade e a razoabilidade, aquela concerne à discricionariedade do poder público em atender o bem comum, esta cuida de matéria a ser observada pelo magistrado onde a medida a ser aplicada pode ser cabível para toda a sociedade, em obediência ao princípio da igualdade, assim cuida-se da proporcionalidade da obrigação e a razoabilidade da imposição.

Salienta o ilustre doutrinador e desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Ingo Wolfgang Sarlet, sobre a aplicação do princípio da proporcionalidade:

À função dos direitos fundamentais como direitos de defesa contra intervenções por parte dos órgãos estatais, o princípio da proporcionalidade, compreendido em sentido amplo, opera como um limite à possibilidade de intervenção no âmbito de proteção dos direitos fundamentais, implicando, nos termos da metódica praticada pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha [...] uma estrutura de controle em três níveis, de acordo com os critérios da adequação ou da conformidade (a medida interventiva deve ser apropriada, no sentido de tecnicamente idônea, a promover os fins pretendidos), da necessidade ou da exigibilidade (a medida deve ser, dentre as disponíveis, a menos restritiva possível) e da assim chamada proporcionalidade em sentido estrito, onde se processa a ponderação propriamente dita, ou seja, a verificação de se a medida, embora adequada e exigível, é mesmo proporcional e preserva uma relação de “justa medida” entre os meios utilizados e o fim almejado. (SARLET, 2017, p. 287)

Também por este prisma do conteúdo da reserva do possível, Masson aborda uma releitura de Sarlet. A reserva do possível pode ser fragmentada três formas, são elas: disponibilidade fática, disponibilidade jurídica e a proporcionalidade. Assim, a

disponibilidade fática representa os recursos que o Estado detém para aplicar nas políticas públicas, essa demanda tem a possibilidade de ser aplicada na sociedade. Em relação a disponibilidade jurídica “deve-se verificar quais os órgãos competentes para formular e efetivar as políticas públicas, determinando as preferências que orientarão os gastos públicos, estipulando quais despesas são prioritárias”. Acerca da proporcionalidade, se trata da junção da admissibilidade da solicitação pelo Poder Público e os entes federados ter recursos disponíveis. (SARLET, *apud*, MASSON, 2016, p. 291-292).

No tocante ao quesito da proporcionalidade, este reserva importante fundamento no controle jurisdicional das políticas públicas:

Nesse sentido, ressalvada a ocorrência de motivo justo e objetivamente verificável, a reserva do possível não pode ser alegada pelo Estado no intuito de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações firmadas no texto constitucional, especialmente quando "dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade". (MELLO, *apud*, MASSON, 2016, p. 293).

Os doutrinadores Mendes e Branco (2017) citam que parcela da doutrina afirma que os direitos sociais possuem caráter programático e que necessitam da criação de políticas públicas para sua efetivação, uma vez que para serem colocados em prática os seus projetos dependem de recursos financeiros.

Neste raciocínio “a reserva do possível é matéria a ser alegada pelo Estado como defesa processual, cabendo-lhe o ônus de provar suficientemente – e não simplesmente alegar de maneira genérica - a impossibilidade de atendimento das prestações demandadas.” (NOVELINO, 2016, p. 463).

E insta, aliás, notar o teor da ementa da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS

CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). (ADPF 45 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 29/04/2004, publicado em DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191).

Cumprido ressaltar a importância da decisão supracitada que pode ser considerada como base para o controle do Poder Judiciário dentro das políticas públicas, salientando a falta de recursos econômicos, o poder público poderá se desonerar da obrigação.

Não obstante, o Relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45 Ministro Celso de Mello (2014) pondera que os poderes públicos não poderão empregar a cláusula da reserva do possível para se desonerar da obrigação de dar efetividade às políticas públicas:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumprido advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (ADPF n. 45. Relator Ministro Celso de Mello, 2014).

Ademais, Celso de Mello identifica na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45 uns dos conteúdos presentes no princípio da reserva do possível, o binômio da razoabilidade e proporcionalidade. Salienta que é imprescindível cumular a disponibilidade da receita pública e a licitude do pedido deduzido do indivíduo:

Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da “reserva do possível”, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos (ADPF n. 45. Relator Ministro Celso de Mello, 2014).

Corroborando com o exposto, o Excelso Supremo Tribunal Federal proferiu decisão em sede de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337 acerca do controle jurisdicional das políticas públicas educacionais, cuja ementa dispõe:

CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA – SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA – LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO – DOCTRINA – JURISPRUDÊNCIA – OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS – EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) – COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO – DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO – INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL – PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA – QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” – INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO – IMPOSSIBILIDADE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. [...]

Como se nota, a decisão supramencionada evidencia a aplicação do instituto jurídico do controle das políticas públicas no âmbito da educação, posto que o Poder Judiciário possui capacidade para apreciar casos similares quando ocorrem ameaça ou lesão ao direito, conforme inteligência do artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal. Neste caso o município ficou obrigado a matricular as crianças nas creches, uma vez que se trata de direito fundamental e o poder público não pode se isentar deste encargo. Deste modo, observa-se que os planos de educação poderão ser objetos de demanda nas situações em que ocorrerem lesão ou ameaça dos direitos elencados, visto que os planos são oriundos da Carta Constitucional de 1988 e buscam efetivar o direito fundamental social à educação.

Ainda sobre tal julgado merece ser mencionada parte do relatório produzido pelo Ministro Celso de Mello que aborda que o Judiciário atuará de forma excepcional e poderá obrigar o ente federado a concretizar determinada política pública ante a sua omissão:

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a

eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. (Recurso Extraordinário com Agravo 639.337. Relator Ministro Celso de Mello, 2011, p. 126/127)

Destarte, o poder público poderá empregar a cláusula reserva do possível como tese de defesa devido à inexecução de políticas públicas educacionais, entretanto, terá de demonstrar a realidade política com provas para a inviabilidade da efetivação da política pública. (NOVELINO, 2016, p. 463).

Ante o exposto, nota-se que o princípio da reserva do possível serve de apoio para as omissões dos poderes públicos quanto à efetividade dos direitos sociais e de suas políticas públicas. Embora seja somente aplicado pelo Poder Jurisdicional quando verificado que não existem possibilidades financeiras dos legitimados, Poder Executivo e Poder Legislativo, de adimplir com a obrigação, uma vez que deve ser priorizado o mínimo existencial de cada ser humano, em atendimento a proibição do retrocesso do Estado Democrático de Direito e do bem comum.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que o Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás é uma ferramenta de efetivação do direito fundamental à educação. A educação está inclusa no rol dos direitos sociais, este parte integrante dos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988, como se depreende do estudo sistemático do Título II da Carta Magna.

Em consequência, o direito à educação, classificado como direitos de segunda dimensão reclamam prestações positivas do Estado para garantir o cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana. Pela educação ser um dos direitos sociais, possui essência nas normas limitadas por princípios programáticos que demandam de complementação de leis, programas criados pelos entes federados e obrigações advindas da ordem econômica.

Posto isso, estudando os desdobramentos do direito à educação, conforme a inteligência do artigo 214 da Constituição de 1988 foi promulgada a Lei n. 12.005/2014 que estabeleceu o Plano Nacional de Educação que definiu as diretrizes, metas e estratégias de implementação da educação no decênio de 2014 a 2024, neste plano, ficou determinado aos estados, municípios e o distrito federal a criação ou adequação dos planos de educação. O Estado de Goiás em observância ao determinado instituiu a Lei Estadual n. 18.969/2015 que elaborou o Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás.

Consoante os objetivos presentes no Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás poderiam ter sido acrescentados outros, quais sejam: a) desenvolvimento e difusão da cultura da paz, presente no artigo 2º, inciso XI, do Plano de Estadual de Educação do Estado do Paraná, uma vez que o direito a paz é integrante da 5ª dimensão dos direitos fundamentais, com a finalidade de dirimir os incidentes de violência que estão ocorrendo nas escolas; b) promoção da conscientização no ambiente escolar da necessidade da proteção e da preservação do meio ambiente, elencado no artigo 2º, inciso XII, do Plano Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul, trata-se de objetivo importante uma vez que os recursos são finitos, poderiam ser desenvolvidos cartilhas, palestras e projetos de campo para conscientizar sobre a preservação do meio ambiente; c) priorizar a instituição do ensino integral na rede pública, disposto no artigo 2º, inciso XI, do Plano Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina; d) combate à violência nas escolhas, enumerado no artigo 2º, inciso

X, do Plano Estadual de Educação do Estado de Minas Gerais; e) fortalecimento, ampliação e consolidação na educação no campo, exposto no artigo 2º, inciso XI, do Plano Estadual de Educação do Espírito Santo.

No direito à educação são vistas diversas políticas públicas que atuam em tese como ferramentas de efetivação desse direito. Todavia, o Poder Judiciário tem recebido demandas acerca da inexecução dessas políticas, desenvolvendo o fenômeno do controle judicial das políticas públicas educacionais. Deste modo, os planos de educação podem constituir o objeto dos elementos da ação no que se refere a falta de efetividade, assim como ocorreu em uma jurisprudência supracitada no trabalho.

Diante dessa ameaça ou lesão promovida pelo poder público na inexecução das políticas públicas o indivíduo provocando o Judiciário poderá requerer medidas para assegurar e concretizar o bem tutelado. O Poder Judiciário enquanto poder que visa garantir os direitos fundamentais nas relações jurídicas deve zelar pelo princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade.

Analisando os julgados expostos no trabalho, percebe-se o princípio do mínimo existencial e o princípio da reserva do possível são normas aplicadas reiteradamente para fundamentação nas decisões que envolvem o direito social à educação.

Em suma, nota-se que o direito fundamental social à educação poder ser efetivado de diversas formas, e uma delas é o Plano Estadual de Educação do Estado de Goiás que tem como finalidade traçar orientações acerca da educação na sociedade goiana. Para o plano ser efetivado é importante que o Estado de Goiás promova a capacitação dos professores, como ocorrerá em maio do corrente ano, o curso com a temática Saberes e Experiências de Trabalho para os Professores em Estágio Probatório da Rede Estadual de Goiás, viabilizar maiores investimentos no setor educacional, a Comissão Coordenadora do Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação desenvolva o monitoramento e a avaliação contínua do plano e por último trabalhar na ampla divulgação do plano para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso Da Silvada 5ª edição alemã. ed. Suhrkamp Verlag .1986
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 6. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 639.337**. Data 23 de agosto de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 24 de março de 2019.
- _____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45**. Data 04 de março de 2014. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28ADPF%29%2842UME%2E+OU+45%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticahttp://tinyurl.com/zqcbjyx>. Acesso em: 24 de março de 2019.
- _____. **Constituição Federal**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- _____. **Planos Subnacionais de Educação**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 25 de março de 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. **Políticas públicas e direito administrativo**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>. Acesso em: 10 de março de 2019.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOIÁS, **Constituição do Estado de Goiás**. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

_____. **Plano Estadual de Educação**. Goiânia: Gráfica e Editora Aliança, 2018.

_____. **Plataforma Online Opine Cidadão**. Disponível em: <https://opine.al.go.leg.br/proposicoes/2015002305>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

_____. **Secretaria de Estado da Educação**. Disponível em: <https://site.seduce.go.gov.br/educacao/governo-do-estado-promove-capacitacao-para-os-novos-professores-da-rede-estadual/>. Acesso em 04 de abril de 2019.

GOIÁS, Tribunal de Justiça. **Agravo Interno em Reexame Necessário e Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 5072261-63.2018.8.09.0051**. Data 01 de março 2019. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/jurisprudencia/juris.php?acao=next#>. Acesso em: 18 de março de 2019.

_____. **Apelação n. 0106122-82.2017.8.09.0012**. Data 07 de março de 2019. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/jurisprudencia/juris.php?clear=S#>. Acesso em: 18 de março de 2019.

GOMES, Ana Valeska Amaral. BRITTO, Tatiana Feitosa de. **Plano Nacional de Educação [recurso eletrônico]: construção e perspectivas**. 1. reimpr. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/507684>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2019.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e aum. Salvador: JusPODIVM, 2016. Disponível em: <https://forumdeconcursos.com/direito-constitucional/livros/>. Acesso em: 23 de março de 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. Disponível em: <https://forumdeconcursos.com/direito-constitucional/livros/>. Acesso em: 24 de março de 2019.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. rev. e aum. Salvador: JusPodivm, 2016.

NUNES, Rizzato. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 2017.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 70068509082**. Data 13 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site/>. Acesso em: 18 de março de 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Revista de Doutrina da 4ª Região, n. 24, 02 jul. 2008. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/61269>. Acesso em: 18 de março de 2019.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOARES, Dilmanoel de Araújo. **Direitos Sociais e o Princípio da Proibição do Retrocesso Social**. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 2016.