

EDUCAÇÃO BÁSICA E DEMOCRACIA: O PROTAGONISMO MUNICIPAL E OS CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

BASIC EDUCATION AND DEMOCRACY: MUNICIPAL PROTAGONISM AND MANAGEMENT AGREEMENTS WITH SOCIAL ORGANIZATIONS

Giovani da Silva Corralo*
Fernando Blum**

RESUMO

A presente pesquisa reflete sobre a relação entre a educação básica e a democracia, bem como sobre o protagonismo municipal e os contratos de gestão. Perscruta-se a viabilidade dos contratos de gestão com organizações sociais a fim de eficientizar as políticas educacionais locais. Para tanto, estuda-se a educação enquanto direito fundamental, como também a democracia, fenômenos que se relacionam. Na sequência, analisam-se as competências, a autonomia municipal e o protagonismo municipal para a efetivação da educação básica, o que requer uma compreensão do federalismo de cooperação. Por fim, avaliam-se os contratos de gestão enquanto possibilidade jurídica em nível local em matéria educacional. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se pela viabilidade dos contratos de gestão em nível municipal, não de forma universal, mas em determinados educandários, o que pode resultar em maior eficiência nas políticas educacionais.

Palavras-chave: contrato de gestão; democracia; educação básica; município; organização social.

ABSTRACT

This research reflects on the relationship between public education and democracy, as well as on municipal protagonism and management agreements with social organizations. The viability of management contracts with social organizations is examined with the aim of making local educational policies more efficient. In order to do so, education is studied as a fundamental right, as well as democracy, phenomena that relate. In the sequence, the competences, the municipal autonomy and the municipal protagonism for the effectiveness of basic education are analyzed, what requires a comprehension of cooperation federalism. Finally, management contracts are evaluated as a legal possibility at the local level in educational matters. The work uses the deductive method and documental and bibliographic research. It is concluded by the feasibility of management contracts at the local level, not universally, but in certain schools, what can result in more efficient educational policies.

* Advogado. Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor da graduação e do Mestrado da Faculdade de Direito da UPF e professor convidado dos mestrados em Direito da Universidade Agostinho Neto – Angola. <https://orcid.org/0000-0002-9181-6448> . ID Lattes: 1893559315225978. Email: gcorralo@upf.br

** Acadêmico de Direito pela UPF. Integrante do projeto de pesquisa “Relações de poder e o poder municipal no Estado brasileiro.” Pesquisador e bolsista FAPERGS. <https://orcid.org/0000-0002-3432-6979> . ID Lattes: 3235523321522051. Email: 188522@upf.br.

Key-words: basic education; democracy; management contracts; municipalities; social organization.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como foco a educação de qualidade como direito fundamental imprescindível à democracia e o papel dos Municípios na concretização desse direito. A problemática centra-se na busca de alternativas que eficientizem a educação pública – mais especificamente os contratos de gestão com organizações sociais –, essencial para a melhora dos indicadores educacionais e para a efetivação da própria democracia.

Para tanto, discorre-se sobre a relação direta entre educação e democracia, o que requer perpassar a categoria dos direitos fundamentais, já que a educação é um direito fundamental social. A Constituição consignou o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito, logo também a democracia se constitui como um direito fundamental, de primeira geração/dimensão, cimentado nos direitos civis e políticos. Educação e democracia imbricam-se e entrelaçam-se recursivamente. A fim de melhor colacionar essa relação, utilizam-se, para o estudo da categoria democracia, as considerações de Robert Dahl. Na sequência, perpassa-se o papel dos Municípios na Federação, especialmente no que tange às políticas educacionais e ao protagonismo municipal na educação infantil e no ensino fundamental. Considera-se o federalismo de cooperação e a atuação concertada de todas as pessoas políticas em matéria educacional. Por fim, o último capítulo do desenvolvimento abarca a importância de se pensar em alternativas que conduzam à eficientização máxima das políticas educacionais, sem que se perca o imprescindível caráter público dessa política. Reflete-se sobre os contratos de gestão como uma possibilidade em nível municipal. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental.

A educação pública brasileira alcança consideráveis níveis de universalização. Entretanto, os desafios ainda são prementes, especialmente para manter o jovem vinculado à rede pública para a conclusão da formação básica – é imperativo que os brasileiros concluam o ensino médio para se ter um mínimo de formação na contemporaneidade. O tempo médio de estudo do brasileiro com mais de 25 anos é de 9,3 anos,¹ mas não é somente uma questão de tempo na escola, mas de qualidade desse tempo. O financiamento público, felizmente cada vez maior, atualmente superior a 6,3% do PIB – a alcançar 10% em 2024 conforme a meta do Plano Nacional de Educação – tem de conseguir melhores resultados na formação do jovem. Entretanto, não é o que importantes indicadores, como o PISA - *Programme for International Student Assessment* – e o IDH – índice de desenvolvimento humano –, apontam. A busca de eficiência na educação pública é o grande desafio.

¹ AGÊNCIA BRASIL *Analfabetismo caiu, mas Brasil ainda tem 11 milhões sem ler e escrever*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-07/taxa-cai-levemente-mas-brasil-ainda-tem-11-milhoes-de-analfabetos>. Acesso em 15 ago. 2022.

As competências municipais são inquestionáveis para a efetivação de uma educação infantil e de um ensino fundamental de qualidade, seja pelo alcance da rede pública municipal, seja pelos aportes de recursos desse nível do poder federativo. Ademais, trata-se de uma formação básica e essencial para que os jovens tenham condições de apreender as possibilidades de um mundo cada vez mais complexo e consigam construir os seus projetos de vida. Encontrar alternativas de efficientização, sem o comprometimento do caráter público dessas políticas, é o grande desafio, razão pela qual pensar sobre o protagonismo das organizações sociais nas políticas educacionais locais é um dever da academia.

A educação como direito fundamental imprescindível à democracia

Numa primeira abordagem de tão relevante temática, a cautela exige do jurista um olhar em que predomine o aspecto dogmático da investigação. Por isso, estas primeiras palavras, sem muita especulação, cuidarão de situar o direito à educação na órbita jurídica, tomando como ponto de partida (inegável) a Constituição de 1988.

No texto constitucional, o direito à educação recebeu, além da previsão genérica dos arts. 6.º e 205, um detalhamento em seu âmbito de proteção (arts. 205 a 214 da Constituição Federal)². Topograficamente, está inserido no Capítulo II do Título II da CF, referente aos direitos sociais. Integra, portanto, o catálogo constitucional dos direitos e garantias fundamentais e, como tal, sujeita-se ao regime jurídico reforçado que o constituinte lhes atribuiu³. O mesmo se diga de outros dispositivos constitucionais relativos à matéria, previstos no título “Da Ordem Social” (notadamente os quatro primeiros artigos do Capítulo III do referido título, atinente à educação)⁴; veja-se, pois, que o fato de esses preceitos não integrarem o rol de direitos fundamentais não lhes retira, *prima facie*, a fundamentalidade, em sentido formal e material, própria dos direitos fundamentais. Tal possibilidade – de normas de direitos fundamentais localizadas fora do catálogo do Título II da CF – é uma consequência do conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art. 5.º, § 2.º, da Constituição Cidadã⁵.

Essa forma de dispor geograficamente o direito à educação, inserindo-o na categoria dos direitos sociais, remete, numa perspectiva histórico-evolutiva, ao clássico problema das dimensões de direitos fundamentais. Sob esse prisma, o direito à educação pode (e deve) ser visualizado como pertencente à 2ª dimensão de direitos fundamentais, tradicionalmente denominados sociais, econômicos e culturais. São aqueles direitos que, caracterizados como verdadeiras liberdades positivas, têm “por finalidade a melhoria de

² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/>. Acesso em 08 ago. 2022. p. 352.

³ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em 08 ago. 2022. p. 308.

⁴ *Ibidem*, p. 309.

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. ps. 79 e 80.

condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social⁶. Historicamente, ganharam terreno a partir da transmutação, sobretudo no primeiro pós-guerra, do modelo liberal de Estado num modelo progressivamente intervencionista, rebatizado de Estado social⁷ (também chamado de Estado de bem-estar social ou *Welfare State*).

Esse modelo, efeito dos movimentos reivindicatórios do início do século XX, motivados, em grande parte, pelo impacto da industrialização e pelos problemas sociais e econômicos que a acompanharam⁸, colocou em evidência a necessidade de o poder público garantir às pessoas, além da vetusta igualdade formal abstrata (perante a lei), uma igualdade material concreta⁹, condição para o efetivo gozo da liberdade¹⁰. Em suma, o Estado social, realizador da justiça social, ao passo que buscou preservar e ampliar os direitos ditos de 1ª dimensão, reconheceu aos cidadãos toda uma nova camada de direitos, os quais nasceram, na feliz expressão de Paulo Bonavides, “abraçados ao princípio da igualdade¹¹”.

Ensina a dogmática constitucional que a nota distintiva desses direitos (sociais) é a sua dimensão positiva¹², por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações positivas do Estado, ficando este obrigado à realização de atos comissivos (obrigação de fazer). Conceituando-os, Robert Alexy os define como direitos a prestações em sentido estrito: “direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares¹³”. No Brasil, Ingo Wolfgang Sarlet, inspirado na classificação do mestre alemão e buscando operar uma distinção constitucionalmente adequada (à Constituição de 1988), identificou os direitos sociais àquilo que designou direitos a prestações *stricto sensu*, ou seja, direitos a prestações materiais estatais¹⁴.

Essas prestações, como já referido alhures, são de vital importância para a plena fruição da liberdade e da igualdade em sentido formal, não se podendo concebê-las à míngua de efetivas condições fáticas para o seu exercício. Ora, se o indivíduo conserva intacta a sua liberdade em face de atos intromissivos do Estado, mas nada pode porque nada tem, ou porque fica restrito a viver para sobreviver, então não se fala em liberdade real, mas apenas em aparência de liberdade. Não basta, portanto, garantir a liberdade

⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 38. ed. Barueri: Atlas, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em 08 ago. 2022. p. 247.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 54.

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang, 2021, p. 47.

⁹ CARDOSO, Bruna Lacerda. *A gestão compartilhada na educação pública municipal como um reflexo do pensamento contemporâneo*. 2017. 232f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS. Disponível em: <http://tede.upf.br:8080/jspui/handle/tede/1724>. Acesso em 08 ago. 2022. p. 27

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang, 2021, p. 47.

¹¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 564.

¹² SARLET, Ingo Wolfgang, 2021., p. 47.

¹³ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 499.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang, 2021, ps. 173, 174, 205 e 206.

jurídica – permissão para fazer ou deixar de fazer algo -, pois esta de nada vale sem uma correspondente liberdade fática que assegure a possibilidade material de escolher entre as alternativas permitidas¹⁵. Ilustrativamente: a liberdade jurídica que A tem de realizar ou não a ação X perde o sentido se A, por carência de condições fáticas, não tem a possibilidade de realizar X¹⁶.

Daí que se considerem os direitos sociais (e, especialmente, o direito à educação) como pressupostos para a autonomização do indivíduo, isto é, para a concretização dos direitos fundamentais de 1ª dimensão, sustentados pelas ideias da liberdade e da igualdade formal. Luís Roberto Barroso, discutindo o liberalismo igualitário (em oposição ao clássico), destacou que essa corrente liberal, à semelhança de sua precursora, valoriza a “autonomia individual, a autodeterminação das pessoas e sua capacidade de fazer escolhas existenciais e morais¹⁷”. Em contrapartida, enfatiza a ideia de igualdade, de modo que, sem abandonar a livre iniciativa e a economia de mercado, confere ao Estado a função (intervencionista e dirigente) de distribuir os recursos e as oportunidades¹⁸.

Mas o que significa autonomia? À luz da filosofia moral kantiana, pode-se compreendê-la como “a qualidade da vontade pela qual ela mesma é sua lei¹⁹”. Trata-se do fundamento da dignidade, valor imanente e absoluto do ser humano, advindo de sua capacidade de reger-se por leis próprias, dadas por sua própria vontade e não pela de outrem (vontade heterônoma)²⁰. Disso resulta que o ser humano, enquanto tal, não é instrumentalizável (objetificável), pois existe como um fim em si mesmo, o que dá a ideia de um fim que não é mais meio para outro subsequente²¹. Mas esse valor intrínseco, como já deve estar claro, só pode ser conservado – podendo-se falar, então, em vida digna – a partir do instante em que o indivíduo, autonomamente, pode determinar a si mesmo, dirigir-se em liberdade.

Essas concepções levaram a doutrina contemporânea a desenvolver o conceito de mínimo existencial, ou seja, “aquele conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa²²”. Aqui, a relação com os direitos sociais é umbilical, porque as pessoas não são de fato livres e iguais se, a despeito de estarem soltas no mundo, desacorrentadas (a corrente, metaforicamente, representaria o jugo estatal, as regras e princípios limitadores do comportamento humano), estiverem submetidas a privações, sem a satisfação adequada de suas necessidades vitais²³. Nesse cenário, a figura responsável por distribuir os bens da sociedade e dar a todas as pessoas as condições para que possam desfrutar em

¹⁵ ALEXY, Robert, op. cit., p. 503.

¹⁶ Ibidem, loc. cit.

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto, 2018, p. 70.

¹⁸ Ibidem, loc. cit.

¹⁹ KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: Martin Claret, 2018. p. 83.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução de Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 71.

²¹ JUNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 4.

²² BARROSO, Luís Roberto, 2018, p. 115.

²³ Ibidem, p. 70.

plenitude de sua liberdade (e de todos os direitos e garantias que dela derivam) é, justamente, o Estado. E o faz, particularmente, garantindo o acesso da população a algumas prestações essenciais, como a saúde e a educação, que constituem, em seu conjunto, a ideia do mínimo existencial²⁴.

No caso específico do direito à educação, a sua imprescindibilidade para a existência autônoma e, dessarte, digna do indivíduo é conspícua. O próprio constituinte teve a sensibilidade de perceber essa relação e enunciar, no art. 205 da Lei Maior, que a educação será promovida com vistas ao desenvolvimento pleno do indivíduo, ao seu preparo para o exercício da cidadania, e à sua qualificação para o trabalho. A positivação constitucional dessas finalidades evidencia o indissolúvel vínculo que há entre a educação e a constituição de um indivíduo independente (autônomo), capaz de tomar decisões seguramente e sem qualquer intermediação alheia, desenvolvido a ponto de guiar a sua conduta de acordo com as suas próprias convicções e fazer escolhas morais em face de situações concretas.

Nesse ponto, convém sublinhar, inclusive, “o papel desempenhado por uma educação de qualidade na completa eficácia dos direitos políticos dos cidadãos, principalmente no que se refere aos instrumentos de participação direta²⁵”. Quer dizer: a escolha eleitoral não pode ser cega; a cegueira intelectual, a ignorância, o embotamento da inteligência, a imaginação nublada, tudo isso que é consequência de uma formação educacional precária acaba por fortalecer os laços de dependência entre as pessoas e prejudicar o aprofundamento da democracia²⁶. Revelam-se, pois, os estreitos nexos que unem o direito à educação e a democracia.

Se, por um lado, o direito à educação é um direito fundamental social, por outro, também a democracia pode ser concebida como um direito fundamental de 1ª dimensão, assentado nos direitos civis e políticos. Isso porque a democracia só pode existir, efetivamente, se se preservarem as liberdades individuais e o direito de cada um à participação nos processos políticos; sem essas condições, não há falar em democracia. Mas o inverso também é verdade: só existem direitos fundamentais onde há democracia; de fato, a ditadura e o autoritarismo nunca coincidiram (e nem irão) com o integral reconhecimento de liberdades e garantias aos cidadãos. O que se nota é uma relação de interdependência e reciprocidade entre a democracia e os direitos fundamentais²⁷, donde se ergue a noção da democracia como um direito fundamental, sem cuja concretização nem se pode começar a falar em garantia dos demais direitos fundamentais. Nessa linha, redireciona-se a discussão a uma indispensável abordagem do fenômeno democrático, pressuposto e, simultaneamente, consequência de uma educação adequada.

Ao utilizar as reflexões de Robert Dahl, até para delimitar uma perspectiva teórica de incontáveis outras, pode-se conceber a democracia como um regime assentado na igualdade de todos os integrantes de uma sociedade de participar do processo de tomada

²⁴ *Ibidem*, loc. cit.

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, 2022, p. 352.

²⁶ *Ibidem*, loc. cit.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang, 2021, p. 62.

de decisões²⁸. Enquanto critérios a serem observados numa democracia ideal, encontra-se a igualdade de oportunidades para participar do processo político-decisório, a igualdade do voto, o entendimento esclarecido das questões em pauta, o controle do planejamento decisório e a inclusão dos adultos²⁹. Dentre as consequências da democracia está a distância da tirania, a concretização de direitos essenciais, o fortalecimento da liberdade geral, a autodeterminação individual, a autonomia moral, o desenvolvimento humano, a proteção dos interesses pessoais essenciais, a igualdade política, a paz e a prosperidade³⁰. Ao analisar as instituições políticas que a democracia requer nos Estados contemporâneos, apresenta a necessidade da escolha dos governantes em eleições livres justas e frequentes; livre expressão; fontes alternativas e independentes de informação; associações independentes e uma cidadania inclusiva³¹. Por fim, ao analisar as condições favoráveis à democracia, elenca a não existência de intervenção estrangeira, o controle dos militares e da polícia pelos eleitos, poucos conflitos culturais, cultura e convicções democráticas e o desenvolvimento econômico numa economia de mercado³².

Como usual, os direitos fundamentais se enfeixam e se apoiam mutuamente. A educação é um bem essencial para uma democracia funcional. Quanto aos critérios necessários para uma democracia ideal, acima expostos, o entendimento esclarecido é um exemplo, afinal de contas, seria possível a compreensão dos assuntos pertinentes a uma sociedade cada vez mais complexa sem uma formação educacional minimamente de qualidade? No que tange às instituições necessárias para uma democracia, fontes alternativas e independentes de informação possuirão alcance e poderão cumprir o seu papel numa sociedade formada por considerável parcela de cidadãos analfabetos, semianalfabetos ou com deficiente e limitada formação básica? Enquanto condição favorável à democracia, é possível conviver uma cultura e convicções democráticas em Estados que possuam sistemas educacionais frágeis e insuficientes para o entendimento do mundo atual?

Todas as consequências da democracia, ainda no recorte teórico de Robert Dahl, conjugam-se com as implicações de uma educação de qualidade, como a distância da tirania, a concretização de direitos essenciais, o fortalecimento da liberdade geral, a autodeterminação individual, a autonomia moral, o desenvolvimento humano, a proteção dos interesses pessoais essenciais, a igualdade política, a paz e a prosperidade. Educação e democracia podem ser compreendidas como direitos fundamentais que se interpenetram e complementam, tais quais os lados de uma mesma moeda.

Pode-se perscrutar, isso sim, se restará dignidade humana numa sociedade onde não restem, irmanadas, a democracia e uma boa educação. Não é sem razão que a comparação dos 15 países com as melhores posições no *ranking* de desenvolvimento humano das Nações Unidas – IDH – com os 15 países melhores colocados no INDEX da

²⁸ DAHL, Robert. Sobre a Democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. p. 49.

²⁹ Ibidem, p. 49-51.

³⁰ DAHL, Robert, 2001, p. 58-74.

³¹ Ibidem, p. 106-114.

³² Ibidem, p. 162-174.

democracia da *Economist Intelligence Unit* evidencia uma convergência de 73%, a mostrar como democracia e desenvolvimento humano andam lado a lado³³. Lembra-se que o índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas – IDH – tem por base a análise da educação, saúde e riqueza produzida num determinado Estado ou localidade.

Importantes reflexões sobre a qualidade da democracia, a superar as concepções eminentemente formais, centram-se na qualidade dos procedimentos (*accountability*), dos resultados (satisfação das expectativas sociais) e do conteúdo (fruição das liberdades civis e políticas), a requerer, de uma maneira geral, a superação de um estado de consideráveis desigualdades³⁴. Há a necessidade de patamares mínimos de desenvolvimento e igualdade a abranger os cidadãos, uma vez que a desigualdade política também é o fruto da pobreza, baixo nível educacional e exclusão social³⁵.

A educação, enquanto direito fundamental social, entrelaça-se com os direitos fundamentais civis e políticos. Mais do que isso, é pressuposto para a funcionalidade de um regime democrático. Se está a discorrer em educação de qualidade, por óbvio.

O Poder Municipal e a educação pública brasileira: competências e deveres constitucionais

Não é novidade o descaso histórico com a educação pública. Não que não existam melhoras. É evidente que a educação pública brasileira melhorou no decorrer da história, entretanto, menos do que deveria para preparar os jovens para os desafios de uma sociedade complexa.

Diversos indicadores demonstram essa realidade. O último PISA – *Programme for International Student Assessment* –, realizado em 2018, com 600.000 estudantes com 15 anos de idade em 79 países, não é animador. No Brasil foram 10.691 estudantes em 638 escolas, a representar o total de 2.036.861 estudantes brasileiros dessa faixa etária. O teste abrangeu conhecimentos em matemática, leitura e ciências em pontuações até o nível 6. A média da pontuação dos estudantes brasileiros em leitura, matemática e ciências ficou abaixo dos países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – e somente 2% dos estudantes alcançaram os níveis máximos (5 ou 6) em pelo menos uma das áreas mencionadas, o que na média dos países da OCDE alcançou 16% dos alunos. Para não melhorar, 43% dos estudantes brasileiros pontuaram abaixo de 2 nas três áreas de avaliação, muito superior aos 16% dos alunos na média dos países da OCDE. Somente 50% dos brasileiros alcançaram a proficiência mínima 2 em leitura, em matemática foram 32% e em ciências foram 45%, enquanto que a média da OCDE é de 77%, 76% e 78%, respectivamente. A situação econômico-social é determinante no desempenho, tanto que os alunos em melhores condições superaram aqueles em desvantagem no teste de leitura em 97 pontos, superior à média da OCDE de

³³ CORRALO, Giovanni da Silva. Liberdade, igualdade e a qualidade da democracia: cotejo entre o EIU's INDEX e o IDH. In: *Revista Thesis Juris*. São Paulo, v. 5, n.2, p. 421-438, mai./ago. 2016.

³⁴ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. In: *Journal of Democracy*, v. 15, n.4, 2004, p. 20-31.

³⁵ RUESCHEMEYER, Dietrich. Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, 2004, p. 76-90.

89 pontos. Interessante observar que o grau de satisfação com suas vidas e o sentimento de felicidade dos jovens brasileiros é similar à média dos países da OCDE, 65%/67% e 90%/91%³⁶. Em suma, 68% dos estudantes não possuem o conhecimento de nível básico em matemática, 55% em ciências e 50% em leitura, índices que não se alteram desde a edição do PISA de 2009. O Brasil não somente ostenta as últimas colocações dentre os países da América do Sul, como a posição média entre 55^o e 72^o nas três categorias no *ranking* geral dos estados³⁷.

Se considerarmos o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica –, coordenado pelo INEP, e que tem por fundamento o índice de aprovação escolar juntamente com os resultados da prova de português e matemática, o avanço do Ideb geral da educação básica brasileira é inequívoco: de 3,8 em 2005 a 5,9 em 2019, com mais de 50% das escolas brasileiras a alcançar as metas propostas. Dez estados da federação desfrutaram de um Ideb acima da média nacional, sob a liderança do Estado de São Paulo³⁸.

Por mais que a análise do Ideb possa trazer um pouco de alívio, seja pelo avanço no indicador, seja pelo alcance das metas definidas na maior parte dos educandários, os dados do PISA trazem a dura realidade: ou a mensuração do Ideb não está a seguir critérios equilibrados e equânimes em termos de dificuldade ou a evolução da educação brasileira está a um ritmo inferior do avanço da educação de mais de 60 países do mundo – reitera-se a estagnação no PISA desde 2009 e a má colocação do Brasil, já retratadas.

Tais informações são anteriores à pandemia, que piorou a educação em todos os níveis com a adoção das aulas síncronas e complementos tecnológicos, associados à dificuldade de muitos jovens em acessar os recursos digitais e à dificuldade cultural em assimilar essas novas metodologias. É o que mostra pesquisa do Ministério da Educação em teste aplicado em 2021 a mais de 3 milhões de alunos do ensino médio da rede pública e privada: 27% das questões básicas de matemática foram acertadas e 57% das questões de língua portuguesa. Somente 50% das questões que diferenciavam fato de opinião foram acertadas³⁹. A isso se somam mais de 11 milhões de analfabetos entre pessoas com 15 anos ou mais, a perfazer 6,6% da população, e um percentual de 29% de analfabetos funcionais, equivalente a 38 milhões de brasileiros⁴⁰. Também resta consignar o retrocesso da posição do Brasil no IDH – Índice de Desenvolvimento Humano –, elaborado

³⁶ OECD. Brazil Country Note: Programme for International Student Assessment 2018, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf. Acesso em 26 ago. 2022.

³⁷ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil*, 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/83191-pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil>. Acesso em 15 ago. 2022.

³⁸ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_de_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf. Acesso em 15 ago. 2022.

³⁹ AGÊNCIA BRASIL. *Matemática é a disciplina mais difícil para alunos do ensino médio*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2022-05/matematica-e-disciplina-mais-dificil-para-alunos-do-ensino-medio>. Acesso em 15 ago. 2022.

⁴⁰ AGÊNCIA BRASIL. *Analfabetismo resiste no Brasil e no mundo do séc. XXI*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-09/analfabetismo-resiste-no-brasil-e-no-mundo-do-seculo-21>. Acesso em 15 ago. 2022.

pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que leva em consideração a educação, a saúde e o PIB de cada Estado. O Brasil caiu da 79ª para 84ª posição entre 189 países, o que também não é animador⁴¹.

É neste contexto que as políticas educacionais devem ser compreendidas, a começar pelo pacto federativo nacional. A educação básica, enquanto direito fundamental (art. 6º da CF), é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, enquanto direito subjetivo, mesmo fora da idade referida (art. 208, §1º, da CF). A educação, além de ser um direito de todos e um dever do Estado e da família (art. 205 da CF), requer um regime de colaboração para a sua execução por todas as pessoas políticas – União, Estados e Municípios (art. 211 da CF). A distribuição de competências educacionais pela Constituição remete: a) à União a elaboração das diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF); b) à União, Estados e Distrito Federal, em termos de competência concorrente, legislar sobre a educação e o ensino (art. 24, IX, da CF); c) a todas as pessoas políticas, como competência comum, possibilitar o acesso à Educação (art. 23, V, da CF); d) aos municípios manter, em cooperação com a União e o Estado, programas de educação infantil e ensino fundamental (art. 30, VI, da CF), sem olvidar que, enquanto a educação infantil é da competências municipal, o ensino fundamental também engloba os Estados-membros para a sua concretização direta, e, o ensino médio, somente os Estados e Distrito Federal (art. 211 da CF).

Em matéria educacional, sobreleva-se o federalismo de cooperação brasileiro, até porque “as relações de colaboração, nas diversas formas de descentralização política e administrativa vêm obtendo grande importância dentro do Estado federal moderno⁴²”. Não obstante existam competências mais específicas às pessoas políticas em matéria educacional, há o dever de cooperação e colaboração, tanto tecnicamente, quanto financeiramente. É o caso da educação básica, que inclui a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Privativamente os municípios atuarão na educação infantil e os estados e Distrito Federal no ensino médio, a competir a ambos – pessoa política local e regional – o ensino fundamental.

Em termos de financiamento, todas as pessoas políticas possuem obrigações constitucionais mínimas do montante proveniente de impostos e transferências: Municípios, Estados e o Distrito Federal devem aplicar o patamar mínimo de 25% e a União 18% (art. 212 da CF). A Emenda à Constituição n. 119/21 trouxe a não responsabilização dos gestores pela inobservância desses percentuais nos anos de 2020 e 2021 – anos da pandemia Covid-19 –, entretanto, até o final de 2023 esses valores devem ser restabelecidos.

De 2005 a 2017 os valores gastos em educação, em todos os níveis, saíram, em percentual do PIB – produto interno bruto – de 4,5%, em 2005, para 6,3% em 2017. De 2017 para 2020 houve uma diminuição dos gastos dos Estados com educação, decréscimo

⁴¹ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. IDH. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil>. Acesso em 15 ago. 2022.

⁴² MORBIDELLI, Janice Helana Ferreri. *Um novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. p. 192.

também observado no total das despesas municipais a partir de 2019. Mesmo assim, em 2020 todos os Municípios brasileiros empenharam o montante de R\$ 155 bilhões na função educação, mais do que o total de R\$ 113 bilhões empenhados pelos Estados e de R\$ 137 bilhões empenhados pelo Ministério da Educação⁴³. As alterações da Emenda à Constituição n. 108/20 (art. 212-A) sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – aumentam gradativamente a participação da União, que era de 10% e que alcançará em 2026 o montante de 23%, numa perspectiva fortemente redistributiva, tendencialmente a melhorar o cenário da alocação de recursos para a educação pública.

A Emenda à Constituição n. 59/09 trouxe a obrigatoriedade da elaboração de planos nacional, estadual e municipal de educação, por dez anos, para a melhora da educação brasileira. O plano nacional foi instituído pela Lei n. 13.005/14, com vigência até 2024. São 20 metas elencadas em prol da universalização e busca da excelência no ensino público brasileiro, a depender da ação conjugada das pessoas políticas, e, com muita ênfase, do poder municipal. É o mostram algumas metas relevantes, como a universalização da educação infantil da pré-escola, a conclusão do ensino fundamental de ao menos 95% dos jovens na respectiva idade, alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, educação em tempo integral ao mínimo de 25% dos alunos da educação básica, melhoras dos indicadores Ideb, dentre outras⁴⁴.

É nesse diapasão que se sobressai o protagonismo municipal sobre as demais pessoas políticas ao se discorrer sobre as bases da educação brasileira, pelas seguintes razões: a) pela competência do Município para concretizar o acesso universal à educação infantil; b) não obstante a competência do Estado para o ensino fundamental, é inequívoca a primazia municipal para a sua efetivação; c) sem uma educação básica de qualidade – infantil e fundamental – não há como cogitar a efetividade do direito fundamental à educação, nem a melhora de indicadores como o PISA; d) a concretização de 75% das metas do Plano Nacional de Educação dependem da atuação dos Municípios; e) os Municípios são autônomos para decidir os meios a serem utilizados para o cumprimento das suas atribuições educacionais, estruturalmente e funcionalmente; f) os Municípios respondem por 38% do total da despesa pública em educação, tendo por parâmetros os valores empenhados em 2020.

A autonomia municipal possui contornos centrais nesse contexto. Decantadas da repartição de competências operada pela Constituição de 1988, extrai-se um plexo de autonomias: política, auto-organizatória, administrativa, legislativa e financeira⁴⁵. Essas dimensões se apoiam para a concretização, em nível local, do direito fundamental à educação básica. As leis orgânicas, expressão da autonomia auto-organizatória, podem

⁴³ TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário da Educação Básica*, 2001. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf. Acesso em 15 ago. 2022.

⁴⁴ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *PNE em movimento*. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/>. Acesso em 15 ago. 2022.

⁴⁵ CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022, p. 197-239.

dispor sobre as questões educacionais atinentes ao interesse local, como a definição de percentual superior a 25% dos impostos e transferências para serem aplicados em educação. Os Municípios também elaboram um sistema normativo próprio, apto a tratar das questões educacionais locais, a denotar o exercício da autonomia legislativa. Administrativamente, incontestemente é a autoconformação administrativa local, seja na dimensão subjetiva e organizacional da rede pública de educação – número de escolas, estruturação da Secretaria de Educação, criação de autarquia municipal, dentre outras –, seja na dimensão objetiva e funcional, enquanto serviço público que se perfaz na realidade das pessoas. Por fim, a aplicação dos recursos públicos pela municipalidade deve estar escorada na legislação orçamentária, elaborada autonomamente pelos entes locais: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

A concretização do direito fundamental à educação depende dos municípios brasileiros, principais responsáveis pela educação básica, o que não significa desconsiderar a atuação conjugada e articulada com os demais níveis da federação. Ao mesmo tempo em que se requer a melhora dos indicadores da educação pública, é preciso pensar em alternativas para a sua qualificação com a conjugação de outros atores. É o foco, na sequência.

A flexibilização das políticas educacionais para melhores resultados: os contratos de gestão

Há muito que a educação se concentra nas mãos do Estado. Nos Estados Unidos, por exemplo, a devoção à escola pública alcançou até mesmo aqueles primeiros americanos extremamente liberais – os *jefferssonianos* e os *jacksonianos*⁴⁶. No Brasil, o apreço por uma educação pública de qualidade tem crescido desde meados do século XX; e o clímax de toda essa estima, sem dúvida, deu-se em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, que, como visto, deferiu à educação o *status* de direito fundamental social e concedeu ao Estado o papel de protagonista na sua efetivação, mormente nos níveis mais básicos, que são os mais importantes.

As críticas ao modelo de educação estatal, no entanto, são as mais diversas. As mais contundentes quiçá sejam aquelas direcionadas à uniformização do ensino e à erradicação da diversidade, exigidas pela própria natureza da escola pública⁴⁷. Não é à toa que Michel Foucault, ao descrever o nascimento da prisão enquanto modalidade de punição, tenha encontrado nos colégios boa parte dos mecanismos de coerção por ela absorvidos⁴⁸. Entretanto, não há alternativa mais viável do que uma educação pública de qualidade para que os objetivos da República Federativa do Brasil sejam alcançados, especialmente a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a eliminação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, previstos

⁴⁶ ROTHBARD, Murray Newton. *O manifesto libertário*. Tradução de Rafael de Sales Azevedo. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2013. p. 143.

⁴⁷ Ibidem, p. 151.

⁴⁸ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 138-166.

no art. 3.º da CF. Também os fundamentos do Estado brasileiro, especialmente a dignidade da pessoa humana, a cidadania e o pluralismo político (art 1.º, II, III e V, da CF), assentam-se numa boa educação pública.

As críticas, dessarte, não devem disseminar a desconfiança em relação à importância do Estado na esfera educacional. É inegável o protagonismo estatal na educação pública, tanto que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, abrindo-se a possibilidade de direcionamento para as escolas confessionais, comunitárias ou filantrópicas, desde que não tenham fins lucrativos, apliquem os seus excedentes em educação e destinem o seu patrimônio, no caso de extinção, a outra entidade similar ou ao poder público (art. 213 da CF). Não obstante se trate de uma alocação de recursos para suprir a falta de vagas e cursos da rede pública que não desonera a obrigação de expansão da rede estatal, a ordem constitucional reconhece a importância da espacialidade pública não estatal, também conhecida como terceiro setor, na implementação das mais diversas políticas públicas. O protagonismo estatal na educação pública subsiste, de modo que, em momento algum, esta pesquisa se deixa seduzir pelas teses baratas, muito presentes em determinados ambientes, que buscam “demonizar” a atuação estatal. Deve-se refutar a construção de uma mentalidade que ignore e não reconheça a importância da dimensão estatal na vida dos cidadãos⁴⁹. A sociedade civil não é um poço de virtudes diante de um Estado corrupto e corrompido, mas uma dimensão com vícios e virtudes que se assemelham à espacialidade estatal.

Daí que o objetivo deste artigo e, principalmente, desta seção não seja suplantado o modelo estatal de educação, mas oferecer alternativas viáveis de interação entre os diversos setores que compõem a realidade social. Entende-se que a solução para os problemas educacionais não reside exclusivamente na dimensão estatal. Os dados sobre as despesas em educação são relevantes: no Brasil, os gastos públicos com educação alcançam 6,3% do PIB, e os gastos privados chegam a 2,1%. Comparados aos gastos em educação de outros países no ano de 2015 (públicos e privados), é possível citar vários que, proporcionalmente ao PIB, despendem menos que Brasil e alcançam melhores resultados – Portugal (4,9% e 1%); Espanha (4,3% e 1,1%); Japão (3,2% e 1,3%); Austrália (5,3% e 1,2%); Chile (4,9% e 1,2%)⁵⁰.

Percebe-se, então, que a injeção massiva de dinheiro público no setor educacional não é a única saída para a educação pública brasileira, não obstante também seja necessária. É preciso focar na qualidade, fazer com que as somas investidas se revertam em resultados melhores; numa palavra, é preciso eficiência. Para isso, não só a máquina pública deve abrir suas portas para algumas práticas correntes no meio privado, como a premiação remuneratória dos trabalhadores e a avaliação permanente e periódica

⁴⁹ GABARDO, Emerson. *O Jardim e a Praça para além do Bem e do Mal*. 2009. 409f. Tese de Doutorado - UFPR, Paraná. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Tenho%20plena%20convic%C3%A7%C3%A3o%20de%20que,incipientes%20proposi%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20apresentei. Acesso em 22 ago. 2022.

⁵⁰ INSPER. *Estimando os gastos privados com saúde e educação no Brasil*, 2020, p. 24-30. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Policy-Paper-46.pdf>. Acesso em 15 ago. 2022.

do desempenho dos docentes como critério de manutenção e promoção, mas também submeter-se a uma releitura de sua função. Como todo bom protagonista, o Estado, na condução da educação brasileira, deve estar rodeado de bons coadjuvantes, que o auxiliem e, por vezes, substituam-no. Isto é, hão de ser valorizadas aquelas entidades que, sem roubar o protagonismo estatal, podem executar as políticas educacionais e potencializar uma atuação mais eficiente do Estado; essas entidades, reunidas no que se convencionou denominar terceiro setor, fortalecem a compreensão de que o público não se esgota no estatal, mas o excede. Em última instância, o que se propugna é a flexibilização das políticas educacionais pela assimilação de instrumentos de gestão típicos do setor privado e pela aproximação entre o Estado e o terceiro setor.

Conquanto ousada, essa flexibilização não é mais uma novidade na ordem constitucional brasileira. Ao contrário, desde a reforma gerencial dos anos 90, vem amadurecendo enquanto efetiva possibilidade jurídica e, no plano prático, enquanto experiência concreta. A compreensão desse fenômeno flexibilizador reclama uma visão panorâmica dos processos que levaram ao declínio da administração pública burocrática e à ascensão da gerencial. O modelo burocrático de administração, como se sabe, veio em substituição ao patrimonialista, que vigorou desde o início período colonial até os primeiros anos do governo Vargas. O traço marcante do patrimonialismo era a ausência de separação entre o poder do Estado e o das elites locais⁵¹. O aparelho estatal existia para servir aos interesses privados dos governantes, não havendo, portanto, qualquer distinção entre a *res publica* e a *res principis*⁵². Caracterizava-se, pois, pelo caráter personalista do poder e pela ausência de uma esfera pública contraposta à privada⁵³.

Mas a burocracia, no Brasil, só foi verdadeiramente implementada durante o Estado Novo, quando teve início a primeira grande reforma administrativa do país, denominada burocrática⁵⁴. O novo modelo burocrático tomou como postulados essenciais a impessoalidade, a profissionalização, a hierarquia e o formalismo⁵⁵. Tudo, numa burocracia, rege-se pela fixação e ordenação, geralmente mediante regras (leis ou regulamentos), de competências⁵⁶. Assim, os fins são previamente fixados, bem como os meios para atingi-los. De igual maneira, as pessoas incumbidas de empregar estes meios na realização daqueles fins também são designadas de antemão e devem observar, minuciosamente, em suas atividades, as formalidades prescritas pela normatividade burocrática. Esse tecnicismo formalista é o atributo essencial de uma burocracia, o motivo

⁵¹ CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 36.

⁵² SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. *Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho*. 2013. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-112256/publico/DISSERTACAO_Beatriz_Camasmie_Curiati_Salione.pdf. Acesso em 15 ago. 2022. p. 19.

⁵³ CARDOSO, Bruna Lacerda, op. cit., loc. cit.

⁵⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out./dez. 2008. p. 145.

⁵⁵ SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati, op. cit., p. 20.

⁵⁶ WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* - v. 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. p. 198.

que leva o homem comum a enxergá-la (equivocadamente) como um aparato moroso, emperrado e ineficiente.

Ineficiência pelo gigantismo do aparelho burocrático: eis o motivo da segunda reforma administrativa brasileira, a gerencial, iniciada (mas não concluída) em 1995⁵⁷, influenciada pelo *New Public Management*, movimento da década de 80 que serviu de suporte ao gerencialismo brasileiro. A passagem do Estado liberal para o Estado social, já abordada nesta pesquisa, colocou em evidência a insuficiência do modelo burocrático de administração. A crescente expansão da dimensão prestacional do ente público revelou-se incompatível com a técnica e o formalismo inerentes à burocracia⁵⁸. Embora funcional para o controle da corrupção e de outros problemas do modelo patrimonialista, o sistema burocrático, com sua racionalidade e excesso de regramentos, levou a uma lentidão dos processos e a uma redução da eficiência da máquina pública⁵⁹. Nessa senda, o processo reformador visava a aumentar a eficiência do aparelho estatal e a qualidade dos serviços públicos, bem como diminuir os seus custos⁶⁰. Visava, em suma, a uma administração pública gerencial.

Note-se que a principal diferença entre o modelo gerencial e o seu antecessor reside no deslocamento valorativo dos meios para os fins/resultados; estes, a partir do movimento reformador, tornaram-se tão valiosos que o controle da administração pública, antes unicamente pautado na observância do procedimento, passou também a ser regulado pelos resultados⁶¹. Daí falar-se em administração pública por resultados, porquanto o seu foco foi direcionado ao atendimento das necessidades dos administrados, destinatários do serviço público⁶². Não que o gerencialismo tenha rompido com o antigo regime burocrático⁶³, mesmo porque uma dose adequada de burocracia é sempre imprescindível ao controle administrativo⁶⁴.

O que houve, com efeito, foi uma tentativa de superar os entraves burocráticos pelo crescimento da máquina pública mediante o primado da eficiência. Tanto isso é verdade que a própria ordem constitucional absorveu os valores reformistas. A Emenda à Constituição n. 19/98 expressamente positivou a eficiência como um dos princípios norteadores da administração pública (art. 37, *caput*, da CF).

Como observa José Afonso da Silva, eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não há normas eficientes, e sim atividades⁶⁵. Nessa trilha, o princípio da eficiência implica que a função administrativa (do Estado) deve ser exercida com presteza e perfeição, visando à adequada satisfação das necessidades da comunidade e de seus

⁵⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, 2008, loc. cit.

⁵⁸ CARDOSO, Bruna Lacerda, op. cit., loc. cit.

⁵⁹ SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati, 2013, p. 21.

⁶⁰ Ibidem, p. 23.

⁶¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do serviço público, [S.l.]*, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. p.12.

⁶² SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati, op. cit., p. 24.

⁶³ Ibidem, p. 21.

⁶⁴ CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 38.

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 680

membros⁶⁶. Em síntese, a eficiência pressupõe “as ideias de qualidade (ótimo possível), adequado custo-benefício, rendimento funcional, produtividade aceitável, celeridade, rentabilidade social, razoabilidade e ação idônea (eficaz), além, obviamente, do combate ao desperdício⁶⁷”. Não é um desígnio de fácil obtenção, mormente se o poder público optar por persegui-lo solitariamente. Por isso, um dos principais reflexos da administração pública por resultados foi um empoderamento dos cidadãos, a buscar a efetivação da verdadeira democracia participativa⁶⁸.

Nesse contexto, marcado pela quase sacralização da eficiência, o poder público se aproxima da economia e, principalmente, da sociedade civil (o terceiro setor). Ocorre, assim, a paulatina descentralização da função administrativa e diminui o número de serviços prestados diretamente pelo poder público, que assume um papel preponderantemente gerenciador e regulador; a distribuição do peso da atividade administrativa entre as demais parcelas da sociedade, pouco a pouco, desonera o Estado: a colaboração também pode levar à eficiência. É nessa abertura, pois, que consiste boa parte da flexibilização de que antes se discorreu.

Nesse ponto, merece destaque a profícua interação do Estado com o terceiro setor, composto pelas associações, fundações e demais entidades sem fins lucrativos⁶⁹. A essa categoria de entidades Luiz Carlos Bresser-Pereira⁷⁰ atribuiu, engenhosamente, a expressão “público não estatal”, preferindo-a a outras denominações correntes, como “terceiro setor”, “sem fins lucrativos” ou “não governamental”. Segundo o autor, a expressão pode gerar certo contrassenso, mas faz sentido justamente porque aquilo que é estatal não pode deixar de ser público; o que é público, porém, pode não ser estatal, se não faz parte do aparato do Estado e busca o interesse da coletividade⁷¹.

Hely Lopes Meirelles, adotando terminologia diversa, chama essas entidades de paraestatais, definindo-as como as “pessoas jurídicas de direito privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público⁷²”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, perfilhando a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁷³, entende que as chamadas entidades paraestatais “abrangem pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e às quais o poder

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 105.

⁶⁷ CORRALO, Giovani da Silva. A&C. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 253-269, abr./jun. 2019. p. 265.

⁶⁸ CARDOSO, Bruna Lacerda, op. cit., p. 39.

⁶⁹ CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 76.

⁷⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 15-50. p. 16

⁷¹ Ibidem, p. 16-19.

⁷² MEIRELLES, Hely Lopes, 2016, p. 71.

⁷³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 163.

público dispensa especial proteção⁷⁴". São, assim, entidades paralelas ao Estado, que, colaborativamente, exercem funções típicas (mas não exclusivas) suas.

Assim, revigora-se a espacialidade pública não estatal, constituída de entidades que possuem personalidade jurídica de direito privado e que buscam a efetivação de políticas que podem ser consideradas públicas, pois inerentes à concretização dos direitos fundamentais. São associações civis e fundações denominadas, genericamente, de organizações da sociedade civil (OSC), sob o marco geral da Lei n. 13.019/14. Toda entidade do terceiro setor imbuída de fins públicos é uma OSC. A reforma gerencial criou duas formas de qualificação dessas entidades, que nada mais são do que uma "chancela", um "aval" que o Estado lhes confere: a qualificação como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), nos termos da Lei n. 9.790/99; e a qualificação como organização social (OS), a observar a Lei n. 9.637/98.

No caso específico das organizações sociais, que é espécie do gênero organização da sociedade civil, há algumas interessantes particularidades que as tornam ideais para compartilhar com o poder público a gestão educacional. Disciplinadas, como já dito, pela Lei n. 9.637/98, as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado às quais o poder público delega, mediante contrato de gestão, a execução de serviços públicos de natureza social, como é o ensino, a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico⁷⁵. Verifica-se, dessarte, que tais organizações, embora com personalidade jurídica de direito privado, buscam fins públicos, com a possibilidade de utilização do patrimônio público e de servidores públicos para o desempenho de suas atividades, sendo frequentemente mantidas com recursos também públicos.

Essas entidades surgem como associações civis ou fundações que, preenchendo os requisitos previstos no art. 2.º da Lei n. 9.637/98, recebem do Estado essa qualificação⁷⁶: "trata-se de título jurídico outorgado e cancelado pelo poder público⁷⁷". Tal qualificação permite diferenciar as organizações sociais de organizações da sociedade civil destituídas dessa outorga, submetendo-as a um regime jurídico específico⁷⁸. Para obtê-la, saliente-se, a entidade deve cumprir as exigências legais referentes à sua natureza, à sua finalidade e às atividades que presta, entre outras. Uma dessas exigências diz respeito à composição do seu órgão colegiado de deliberação superior, que deve abranger a participação de representantes do poder público e de membros da comunidade, como forma de recrudescer o controle orgânico do Estado e da própria sociedade sobre ela. Mais de 50% do conselho de administração deve ser de representantes do Estado e da sociedade civil. Logo, organicamente as organizações sociais estão sob o controle público.

Além desse controle orgânico, há o controle estabelecido no próprio ato de contratação com a Administração, através do contrato de gestão, que é o instrumento

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em 16 ago. 2022. p. 667.

⁷⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, 2022, p. 679.

⁷⁶ Ibidem, loc. cit.

⁷⁷ Ibidem, loc. cit.

⁷⁸ MODESTO, Paulo. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 214, p. 55-68, out./dez. 1998. p. 57.

jurídico por intermédio do qual se forma o vínculo entre a organização social e a Administração Pública⁷⁹. No âmbito infraconstitucional, a disciplina jurídica dos contratos de gestão, assim como a das organizações sociais, está na Lei n. 9.637/98. De ver-se que a referida norma é aplicável apenas à administração pública federal, o que não impediu a proliferação dos contratos de gestão e das organizações sociais em nível estadual e municipal, mediante a elaboração de leis simétricas em relação à legislação federal⁸⁰.

Passando a um exame dos dispositivos fulcrais da citada lei, é no seu art. 5.º que se encontra um conceito legal do contrato de gestão: é o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, para a formação de uma parceria destinada ao fomento e à execução de atividades nas áreas elencadas em seu art. 1.º. A leitura do dispositivo permite inferir que há uma relação estreita entre os contratos de gestão e as organizações sociais, já que, dentre as entidades do terceiro setor, apenas elas é que estão habilitadas a celebrar esse tipo de ajuste com o poder público.

Nos termos da lei, o contrato de gestão, assim como toda e qualquer atividade administrativa, observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade⁸¹ (art. 7.º da Lei n. 9.637/98) e conterà as responsabilidades e obrigações do poder público e da organização social (art. 6.º do mesmo diploma). Ademais, dispõe o inciso I do art. 7.º da aludida norma que o contrato de gestão deverá especificar o programa de trabalho proposto pela organização social, estipular as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, assim como prever critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Quanto às despesas com remuneração e vantagens percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, o inciso II do referido artigo impõe a previsão expressa no contrato acerca de seus limites e critérios.

Como se vê, os contratos de gestão estabelecem metas a serem alcançadas pela entidade privada em troca de recursos concedidos pelo poder público⁸². Logo, tem por foco a maior autonomia gerencial, financeira e orçamentária das entidades contratadas, sujeitando-as, em contrapartida, à consecução de certos objetivos previamente definidos e a um controle de resultados para a verificação do cumprimento das metas estabelecidas⁸³. Daí a lei exigir a previsão de critérios objetivos para a mensuração dos resultados, ou seja, para averiguar se os resultados conquistados correspondem às metas propostas⁸⁴. A partir dessas características, é possível dizer que o núcleo essencial de um contrato de gestão, como bem notou Maria Sylvania Zanella Di Pietro⁸⁵, é composto por três elementos: (1) a forma como a autonomia será exercida; (2) as metas a serem cumpridas; e (3) os critérios utilizados para o controle de resultados.

⁷⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, op. cit., p. 680.

⁸⁰ CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 78.

⁸¹ CARDOSO, Bruna Lacerda, 2017, p. 82.

⁸² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, 2022, p. 680.

⁸³ Ibidem, loc. cit.

⁸⁴ SALIONI, Beatriz Camasmie Curiati, 2013, p. 131.

⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, op. cit., p. 381.

Mas a complexidade desses contratos vai muito além dessa simples nuclearidade. Como o seu objeto é a delegação da gestão de um serviço público, deve fixar, também, as diversas maneiras pelas quais a Administração fomentará a entidade paraestatal, quer pela transferência de recursos orçamentários, quer pela concessão de bens públicos (independentemente de licitação), quer pela destinação de servidores do Estado. Desse modo, a organização social fica incumbida da gestão não apenas do serviço público em si, como também dos recursos humanos e patrimoniais públicos que recebe, o que torna inevitável uma ampla fiscalização da execução desses contratos.

Nesse plano, reza o art. 8.º da Lei n. 9.637/98 que os contratos de gestão celebrados com organização social serão fiscalizados pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. Conforme preceitua o § 1.º do referido artigo, a essa autoridade supervisora a organização social encaminhará, em tempo oportuno, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, o qual deverá conter comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas do correspondente exercício financeiro, o que levará ao julgamento das contas, com a possibilidade da apuração de responsabilidade. Em havendo irregularidade ou ilegalidade na utilização dos recursos ou bens públicos, a autoridade responsável também cientificará o órgão de contas, podendo, ainda, representar ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da entidade para que também tomem as providências cabíveis. Veja-se que esses dispositivos, conforme já explicado, foram pensados e criados para disciplinar os contratos de gestão no nível federal. Para adequá-los a situação dos Estados e Municípios, há que, analogicamente, mentalizar os órgãos e entidades equivalentes aos utilizados pela lei nos planos estadual e municipal.

Com essas considerações atinentes às organizações sociais, aos contratos de gestão, ao seu regramento legislativo (Lei n. 9.637/98) e às suas raízes no reformismo gerencial dos anos 90, fica evidente o sentido dessas considerações. Flexibilizar significa, antes de qualquer outra coisa, afrouxar, tirar a rigidez e o excessivo rigor que, por vezes, comprometem a atuação estatal. Significa, pois, abertura. Abertura aos cidadãos e à sociedade civil; abertura ao setor privado e aos seus dispositivos e instrumentos de efficientização; abertura às suas inovações e tecnologias. Mas uma abertura contida, controlada, cuja conveniência é, a todo instante, medida e escrutinada, avaliada e ponderada por meio de critérios objetivos de apreciação dos resultados em face de certos fins.

Tudo isso para dizer o seguinte: a gestão educacional compartilhada entre o Estado, sobretudo no âmbito municipal, e as organizações sociais, através dos contratos de gestão, constitui um mecanismo de considerável utilidade, uma vez que pode conduzir a uma realização mais eficiente dos serviços e tarefas relacionados à educação. Além disso, pode conduzir a uma educação mais democrática (no sentido participativo do termo), abrindo o sistema educacional a diferentes ideias e concepções germinadas no seio da sociedade civil, as quais podem melhorar as perspectivas da educação brasileira,

trazendo mais pluralismo e diversidade para dentro das instituições de ensino e livrando-as dos adjetivos que lhes acoimam os críticos.

Por fim, a referência que se faz ao âmbito municipal se baseia no fato de que o ente local é o que mais se aproxima dos indivíduos, é a pessoa jurídica de direito público mais acessível ao cidadão comum e é o ente responsável pela grande rede de educação infantil e ensino fundamental. Assim, os Municípios, com o devido cuidado na qualificação das entidades como organizações sociais e com a efetiva fiscalização dos contratos de gestão, podem agregar mais uma ferramenta aos instrumentos utilizados pela Administração no controle de execução das políticas públicas e tornar palpável uma educação pública de qualidade.

Considerações finais

A educação é um direito fundamental social, prestacional, que requer a atuação do Estado para a sua efetivação. A democracia brasileira, também elevada à condição de um direito fundamental e cimentada nos direitos civis e políticos, efetiva-se em processos políticos participativos, tanto em eleições livres e abertas ao cidadão em geral, quanto em instituições que assegurem o exercício dos direitos fulcrais a essa participação. É a denominada democracia liberal, fortemente delineada no Estado Democrático de Direito da Constituição de 1988, que também avança no caminho de uma democracia participativa, a requerer a constante e efetiva participação social em todos os poderes estatais.

Ao mesmo tempo que a democracia deve ser refletida em termos procedimentais, também é preciso pensar em termos qualitativos e de intensidade. Significa considerar um estado mínimo de igualdade entre as pessoas em sociedade e de condições elementares para que os cidadãos possam interagir, compreender a sociedade em que vivem e qualificar o processo político e eleitoral através de escolhas refletidas e conscientes. Nesse contexto, o cenário não é positivo para o Brasil, especialmente pelas gritantes disparidades sociais, que faz da sociedade brasileira uma das mais desiguais do planeta. Nesse diapasão encontra-se um sistema educacional que pouco faz para reduzir essa desigualdade, o que se reflete nas péssimas colocações do Brasil em indicadores como o PISA e o IDH. As deficiências da educação pública brasileira são incontestes.

A educação, assim, é fulcral para a qualificação e a intensificação da democracia brasileira, notadamente a educação básica – educação infantil, ensino fundamental e médio –, que propicia os elementos essenciais na formação humana para a compreensão do mundo. Repensar alternativa para a efetivação de uma educação de qualidade é o que se requer.

Não obstante a educação seja uma competência compartilhada por todas as pessoas políticas na Federação brasileira, a refletir o federalismo cooperativo nacional, é saliente o protagonismo municipal, especialmente para a educação infantil – competência unicamente municipal – e o ensino fundamental – competência compartilhada com o Estado. Essas duas dimensões da educação perfazem mais de 80% do tempo total da

educação básica obrigatória, o que por si demonstra a sua essencialidade, pois é o momento em que o jovem é estimulado a apreender o mundo em sua complexidade e a se portar de forma crítica e questionadora. É quando desenvolve habilidades e competências básicas para o seu pleno desenvolvimento enquanto ser humano. Ademais, o município é a instância do poder federal que mais investe recursos em educação – mais de 38% da despesa nacional na área, além de estar diretamente envolvido com a concretização de 75% das metas previstas no Plano Nacional de Educação.

Como integrante do pacto federativo, o município goza de elevada autonomia para se organizar administrativamente e para construir as políticas educacionais da sua competência. O protagonismo estatal em matéria educacional é inquestionável, oriundo da ordem constitucional. Entretanto, é possível pensar em alternativas públicas, não estatais, a fim de buscar uma maior efficientização das políticas educacionais, sem despublicizá-las.

A pactuação com entidades da sociedade civil qualificadas como organizações sociais é uma alternativa para a qualificação da educação pública. Não enquanto política a ser generalizada, mas para atender determinadas localidades com demandas específicas. É preciso que o município elabore lei específica a tratar da qualificação local de entidade como organização social, nos moldes da Lei 9.637/98, o que possibilitará a qualificação e formalização dos respectivos contratos de gestão. Também é preciso estimular que a *expertise* de atores educacionais privados bem sucedidos – congregações Marista, Franciscana, dentre outras –, resultem em entidades que possam auxiliar nessa qualificação da educação pública. Por conseguinte, poderá a municipalidade repassar a gestão de determinado educandário municipal, a incluir bens públicos e servidores públicos, com o repasse de recursos, para a concretização das metas especificamente delineadas no contrato de gestão. O controle sobre a política educacional resta nas mãos do poder público e em momento algum é comprometido.

Por mais que grandes polêmicas tenham ocorrido com o processo de efetivação dos contratos de gestão na educação profissionalizante no Estado de Goiás, ainda não se tem *cases* suficientes para estudos mais densos sobre essa prática. É um campo de possibilidades que se vislumbra diante dos inexitosos resultados do modelo tradicional de educação pública, que também deve ser aprimorado.

Não se trata de privatizar a educação, mas de se trabalhar numa concepção mais ampla de espacialidade pública, que não se esgota e não se encerra na estatalidade, mas que transborda para a sociedade civil e respectivas organizações. É considerar relevante o protagonismo que, mais especificamente, as organizações sociais podem ter no contexto educacional, em determinados educandários, a ser definido estrategicamente pelo poder municipal.

Repensar alternativas para a qualificação da educação pública é um dever do gestor público que reflete diretamente na democracia brasileira, a resultar em mais igualdade e oportunidades para a juventude brasileira. É o que busca com esta pesquisa.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Analfabetismo caiu, mas Brasil ainda tem 11 milhões sem ler e escrever*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-07/taxa-cai-levemente-mas-brasil-ainda-tem-11-milhoes-de-analfabetos>. Acesso em 15 ago. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. *Analfabetismo resiste no Brasil e no mundo do séc. XXI*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-09/analfabetismo-resiste-no-brasil-e-no-mundo-do-seculo-21>. Acesso em 15 ago. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. *Matemática é a disciplina mais difícil para alunos do ensino médio*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2022-05/matematica-e-disciplina-mais-dificil-para-alunos-do-ensino-medio>. Acesso em 15 ago. 2022.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Tradução de Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em 16 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 15-50.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995*. *Revista brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out./dez. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. *Revista do serviço público*, [S.l.], v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

CARDOSO, Bruna Lacerda. *A gestão compartilhada na educação pública municipal como um reflexo do pensamento contemporâneo*. 2017. 232 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS. Disponível em: <http://tede.upf.br:8080/jspui/handle/tede/1724>. Acesso em 08 ago. 2022.

CORRALO, Giovani da Silva. *Liberdade, igualdade e a qualidade da democracia: cotejo entre o EIU's INDEX e o IDH*. In: *Revista Thesis Juris*. São Paulo, v. 5, n.2, p. 421-438, mai./ago. 2016.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022, p. 197-239.

CORRALO, Giovani da Silva. A&C. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 253-269, abr./jun. 2019.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy. In: *Journal of Democracy*, v. 15, n.4, 2004, p. 20-31.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em 16 ago. 2022.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 42. Ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

GABARDO, Emerson. O Jardim e a Praça para além do Bem e do Mal. 2009. 409f. Tese de Doutorado - UFPR, Paraná. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Tenho%20plena%20convic%C3%A7%C3%A3o%20de%20que,incipientes%20proposi%C3%A7%C3%B5es%20que%20lhe%20apresentei.. Acesso em 22 ago. 2022.

INSPER. *Estimando os gastos privados com saúde e educação no Brasil*, 2020, p. 24-30. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Policy-Paper-46.pdf>. Acesso em 15 ago. 2022.

JUNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 11. ed. São Paulo: Atltas, 2019.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: Martin Claret, 2018.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. Ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/>. Acesso em 08 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil*, 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/83191-pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil>. Acesso em 15 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf. Acesso em 15 ago. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *PNE em movimento*. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/>. Acesso em 15 ago. 2022.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 38. ed. Barueri: Atlas, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em 08 ago. 2022.

MORBIDELLI, Janice Helana Ferreri. *Um novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

OECD. Brazil Country Note: Programme for International Student Assessment 2018, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf. Acesso em 26 ago. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. IDH. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil>. Acesso em 15 ago. 2022.

ROTHBARD, Murray Newton. *O manifesto libertário*. Tradução de Rafael de Sales Azevedo. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2013.

RUESCHEMEYER, Dietrich. Addressing Inequality. In: *Journal of Democracy*, v. 15, n. 4, 2004, p. 76-90.

SALIONE, Beatriz Camasmie Curiati. *Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho*. 2013. 306 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-112256/publico/DISSERTACAO Beatriz Camasmie Curiati Salione.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-112256/publico/DISSERTACAO%20Beatriz%20Camasmie%20Curiati%20Salione.pdf). Acesso em 15 ago. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620490/>. Acesso em 08 ago. 2022.

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

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário da Educação Básica, 2001. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf. Acesso em 15 ago. 2022.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva - v. 1*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

Data de Recebimento: 30/08/2022.

Data de Aprovação: 20/03/2023.