

O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional À Educação: a Promoção Indireta dos Princípios e Normas Internacionais

Nina Beatriz Stocco Ranieri

Erik Saddi Arnesen

Este artigo analisa parte da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) relativa ao direito à educação, entre 1996 e 2006, com a finalidade de identificar as decisões que venham ao encontro do desiderato de universalização do ensino fundamental gratuito, com equidade de acesso, tal como preconizado pelas normas internacionais. Procura-se identificar, também, as relações entre o direito interno e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, que assim se estabelecem, e a eventual atuação da Corte na promoção da força normativa desses instrumentos internacionais. Adicionalmente, a pesquisa permite apontar a percepção do direito à educação por parte dos demandantes e do próprio STF.

A escolha do período é significativa. Compreende os dez anos que permeiam a edição da Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996 (EC 14/96), que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF, e da Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC 53/06), que, com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico - FUNDEB, ampliou o escopo do Fundo original. A instituição de ambos constituiu um marco importante na implantação de políticas públicas voltadas à meta da universalização progressiva da educação infantil, fundamental e média gratuitas, prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Nesses dez anos, a jurisprudência do STF alterou-se substancialmente em favor do reconhecimento do papel do Judiciário na materialização daquela meta.

1. As Normas Internacionais relativas ao Direito à Educação e o Ordenamento Jurídico Brasileiro

O direito à educação ocupa lugar central no conjunto dos direitos fundamentais: é indispensável ao desenvolvimento da pessoa e ao exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Consiste tanto em direito individual como em direito coletivo, revelando-se, ainda, como uma habilitação de caráter instrumental. Estas dimensões, inter-relacionadas, permitem a adultos e crianças marginalizados a integração na comunidade pela promoção da emancipação feminina e proteção das crianças contra a exploração de seu trabalho ou a exploração sexual. Ademais, possibilita a difusão da democracia, dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente, valores cruciais no mundo contemporâneo. Por tudo isso, o direito à educação caracteriza-se como um “*overarching right*” de natureza singular.

Além de perseguir vários objetivos (direito à universalização da educação fundamental e à progressiva universalização do ensino médio, ou mesmo à educação continuada, por exemplo), sua concretização exige meios (recursos financeiros e materiais) ou situações que precisam ser criadas (vagas e condições de permanência na escola, como material escolar, transporte, alimentação, tempo disponível, etc). Bem entendida, esta concretização também comporta considerações acerca das diferenças entre os indivíduos e grupos de indivíduos, em termos de educação regular e especial, educação de jovens e adultos, e assim por diante.

De inclusão centenária nas Constituições Nacionais¹, o direito à educação constitui uma das modalidades dos direitos econômicos, sociais e culturais, os chamados “direitos humanos de segunda geração”, direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade. Tais direitos têm o Estado como sujeito passivo e exprimem, no plano jurídico, a exigência de solidariedade.

A importância do direito à educação, por evidente, não passou despercebida ao Direito Internacional Público. São diversos os tratados e as convenções que reconhecem a educação - em todas as suas modalidades - como direito que deve ser protegido, promovido e ampliado pela comunidade de Estados, e pelos Estados individualmente, não só em benefício do indivíduo, mas também em favor da coletividade e do desenvolvimento de ambos.

¹ Como é o caso, v.g., da Constituição Imperial do Brasil, de 1824, que já previa o direito à instrução primária e gratuita (cf. art. 179, inc. XXXII).

A centralidade do direito à educação na vida dos indivíduos e sua conexão com o direito ao desenvolvimento vêm sendo há muito enfatizadas nos documentos internacionais, como se depreende do teor do art. 26, da *Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)* de 1948, e dos arts. 13 e 14 do *Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)* de 1966², a seguir transcritos:

“Artigo 26 - I) Todo o homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnica profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. II) A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. III) Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.” (*DUDH*).

“Artigo 13 - 1. Os Estados-partes no 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 a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda 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 no 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 tornar-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 tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente,

² A *DUDH*, embora não revestida da formalidade de um tratado internacional multilateral, é considerada costume internacional com a mesma força normativa da *Carta da ONU* (cf. decisão da Corte Internacional de Justiça, no *Caso do Pessoal Diplomático e Consular dos EUA em Teerã*, decisão definitiva de 24/05/1980, apud SOARES, G. F. S. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 345). As discussões sobre a imperatividade da Declaração perderam atualidade com a celebração do *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos* e do *PIDESC* de 1966 (com vigência internacional a partir de 1976) por meio dos quais as obrigações naquela Declaração previstas passaram a ter força de normas jurídicas imperativas.

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. 3. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais, de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções. 4. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

Artigo 14 - Todo Estado-parte no presente Pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou território sob a sua jurisdição a obrigatoriedade ou a gratuidade da educação primária, se compromete a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva, dentro de um número razoável de anos estabelecido no próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos.” (PIDESC).

Mais recentemente, os Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) reafirmaram, durante o Fórum Mundial da Educação, realizado em Dakar, no ano 2000³, ser a educação “a chave do desenvolvimento sustentável, da paz e da estabilidade entre os Estados e, assim, um meio eficaz à garantia de efetiva participação na vida social e econômica do séc. XXI”.

A mesma concepção é observada no relatório “Um Conceito Mais Amplo de Liberdade: Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para todos” (“*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all*”) ⁴, apresentado em 2005 pelo Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, acerca dos progressos obtidos em

³ O Fórum Mundial da Educação foi organizado pela Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em colaboração com a UNESCO.

⁴ O documento forneceu subsídios ao “*Millenium + 5 Summit*”, realizado entre 14 e 16 de setembro de 2005, na sede da ONU em Nova York. Na cúpula, Chefes de Estado e de Governo analisaram os resultados da gestão multilateral e partilhada do desenvolvimento econômico e social e do enfrentamento de ameaças à paz e segurança internacionais então acordados e que pretendem sejam alcançados até 2015.

relação à implementação da Declaração do Milênio. Neste documento restou amplamente demonstrado que a interconexão entre desenvolvimento, segurança e direitos humanos define o conteúdo de liberdade no séc. XXI, dado que não há desenvolvimento sem segurança, não há segurança sem desenvolvimento, e só há direitos humanos com desenvolvimento e segurança.

No quadro das obrigações internacionais, sobrepõe-se notar a importância atribuída ao ensino fundamental gratuito, cuja universalização foi fixada como objetivo a ser alcançado mundialmente até o ano de 2015, no conjunto das “*Metas do Milênio*”⁵. Além desta tarefa, dentre os inúmeros desafios com que se defronta a comunidade internacional na efetivação do direito à educação, podem ser citados o financiamento e a garantia de equidade de acesso nos países em desenvolvimento. As ações normativas internacionais voltadas ao enfrentamento destes problemas encontram seu fundamento na *Declaração Educação para Todos*, adotada na Conferência Mundial da Educação de 1990 (Jomtien, Tailândia)⁶.

Do ponto de vista jurídico, a efetividade da proteção internacional do direito à educação depende mais da forma como os compromissos e obrigações decorrentes dos instrumentos internacionais são incorporados aos ordenamentos nacionais e, complementarmente, da atuação dos Judiciários locais, que da tutela internacional.

⁵ Em março de 2002, conscientes da necessidade de serem estabelecidos parâmetros para balizar a parceria global de desenvolvimento, líderes mundiais na Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em Monterrey, no México, estabeleceram os chamados **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** - ODM (*Millennium Development Goals – MDGs*), reafirmados no mesmo ano pelos Estados Membros da ONU na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo. Os ODM consistem em 8 ações, definidas segundo as diretrizes estabelecidas na *Declaração do Milênio*, que os países desenvolvidos e em desenvolvimento concordaram em adotar para redução da pobreza até 2015. São elas: 1- erradicar a extrema pobreza e a fome; 2- atingir o ensino básico universal; 3- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4- reduzir a mortalidade infantil; 5- melhorar a saúde da gestante; 6- combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças infecciosas; 7- garantir a sustentabilidade; 8- estabelecer parceria global para o desenvolvimento. Para cada um dos objetivos correspondem metas quantitativas específicas de redução das atuais taxas, que variam entre 50% e 25%, com prazo para serem cumpridas, definidas no **Projeto do Milênio**. O Projeto do Milênio, por sua vez, é o resultado do trabalho liderado por Jeffrey Sachs, Diretor do Instituto da Terra da Universidade de Colúmbia, Nova York, em atendimento a solicitação de Kofi Annan – então Secretário Geral da ONU – em julho de 2002, com o objetivo de apontar quais as ações concretas necessárias à consecução dos ODMs até 2015. A propósito das Metas do Milênio e do relatório “Por Um Conceito Maior de Liberdade”, vide RANIERI, N. B. S. *Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos: multilateralismo e cidadania mundial*. Política Externa, São Paulo, v. 14, n. 2, 2005, p. 25-39.

⁶ Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia - 5 a 9 de março 1990), disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>.

E isto porque, sendo o direito à educação pouco suscetível de aplicação imediata, sua realização opera-se continua e progressivamente ao longo do tempo, mediante ação estatal. Assim, o acompanhamento de sua tutela, no plano internacional, é feito, via de regra, mediante relatórios de especialistas e não por meio de reclamações ou petições a organismos internacionais, de caráter corretivo e ao abrigo de norma jurídica específica, como normalmente se dá em relação aos direitos de liberdade, denominados de primeira geração.

No âmbito dos Estados, o acesso ao Poder Judiciário para tutela do direito à educação apresenta as mesmas dificuldades, uma vez que a efetividade do direito depende de uma ação concreta do Estado e não apenas da possibilidade de agir em juízo. Muito embora esta seja uma circunstância que possa ser atenuada em função da natureza dos instrumentos processuais postos à disposição dos demandantes, os problemas jurídicos a serem enfrentados residem, no mais das vezes, na identificação dos titulares do direito de ação para exigir a execução de políticas públicas, bem como na competência do Judiciário para determinar ao Executivo a execução das mesmas, inclusive em face de compromissos internacionais.

No Brasil, estão incorporadas ao ordenamento jurídico todas as obrigações internacionais direta ou indiretamente voltadas à proteção e promoção do direito à educação assumidas pelo Executivo, desde a *DUDH*, no âmbito da ONU e da UNESCO, a saber: o *PIDESC* (Decreto no. 592, de 23/12/92), a *Convenção contra a Discriminação na Escola* (Decreto 36223, de 06/09/68), a *Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial* (Decreto 65.810, de 08/12/69); a *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher* de 1979 (Decreto no. 4377, de 13/09/02); a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, de 1989 (Decreto no. 99.710, de 21/11/90); *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência* (Decreto 3959, de 08/10/01).⁷ Tais obrigações não ampliaram materialmente a proteção já assegurada ao direito à educação pela CF/88, embora a reforcem.

A CF/88, em verdade, apresenta um notável avanço na proteção e promoção do direito à educação, em relação às Constituições anteriores. A educação - direito de todos,

⁷ No âmbito regional, também a Organização dos Estados Americanos promove, genericamente, o direito à educação na *Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica* de 1969, ratificada pelo Brasil (Decreto no. 678, de 06/11/92).

dever do Estado e da família - é protegida como bem jurídico (art. 205); o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é qualificado como direito subjetivo (art. 208, § 1º), garantindo-se a sua universalização, bem como a progressiva universalização do ensino médio sob a égide da equidade (art. 206), dentre outros princípios que orientam a atividade educacional. No que diz respeito ao dever do Estado, discrimina competências precisas para os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios, e os respectivos percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (arts. 208 e 212).

Quanto ao financiamento da educação obrigatória, importante iniciativa estatal foi a edição da EC 14/96, que instituiu o FUNDEF (cf. art. 60, do Ato das disposições constitucionais Transitórias), alterada pela EC 53/06, que ampliou o escopo inicial do Fundo para incluir a educação infantil e o ensino médio, hoje denominado FUNDEB. O Fundo estabeleceu obrigações mais precisas para os entes federados na promoção do direito à educação, particularmente no seu financiamento, em face de metas de universalização do ensino fundamental gratuito, em consonância com os compromissos internacionais firmados pelo Brasil.

De tudo resulta uma ampliação da titularidade do direito subjetivo à educação para alcançar, também, grupos de pessoas indeterminadas, como as gerações futuras, por exemplo. É o que se comprova, a partir da previsão do art. 6º, em face do conteúdo do art. 210 (relativo aos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais), e de seu § 2º (que, como exceção à regra geral de utilização da língua portuguesa no ensino fundamental, assegura às comunidades indígenas a utilização de línguas maternas).

Além disso, o direito à educação beneficia-se das garantias constitucionais próprias aos direitos e garantias fundamentais, expressas no § 1º, do art. 5º e do §IV, inc. IV, do art. 60. Sob este aspecto, sobreleva notar que as normas internacionais relativas a direitos humanos são igualmente de aplicação imediata, conforme assegura o §2º, do art. 5º.

Dentre as previsões constitucionais de proteção do direito à educação, contudo, merecem destaque o seu reconhecimento como direito individual e a qualificação do ensino fundamental como direito público subjetivo, tal como previsto nos arts. 205 e 208 §1º respectivamente. Tais previsões facultam ao indivíduo, aos grupos ou categorias, às

associações, entidades de classe, organizações sindicais ou entes estatais personalizados, como é o caso do Ministério Público, demandar a garantia ou tutela do interesse individual, coletivo ou público, por intermédio dos mecanismos previstos na própria CF/88, como a ação civil pública, mandado de segurança, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, dentre outros⁸.

A garantia do direito de ação vem expressa, igualmente, no art. 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394, de 20/12/1996), e, sem dúvida, tem caráter pedagógico, com notáveis efeitos práticos no que diz respeito à eficácia e exigibilidade do direito à educação.

Como se sabe, o direito subjetivo individual é garantido por via do direito de ação, em benefício de quem tem um interesse oponível a outrem, mediante provocação do Judiciário, nos termos do art. 75 do Código Civil. A exigibilidade concreta do direito à educação perante o Judiciário, porém, especialmente em face de atos omissivos do Poder Público, de fruição *uti universi* (tais como a demanda por meios de materialização do direito, de legislação reguladora ou de políticas públicas, etc), não é facilmente alcançada com a utilização de instrumentos de ação individuais. O tema não é inédito e já há algum tempo vem sendo enfrentado pela doutrina⁹, observando-se nitidamente que em situações nas quais o Judiciário é provocado para fazer valer direitos coletivos, a ação direta de inconstitucionalidade e a ação civil pública têm se apresentado como instrumentos adequados.

No Brasil, por conseguinte, as dificuldades e desafios na efetivação do direito à educação, pelo menos no que tange à universalização e equidade de acesso à educação

⁸ Cf. a propósito, RANIERI, N. B. S. *Direito ao desenvolvimento e direito à educação - relações de realização e tutela*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, v. 2, n. 6, 1994, p. 124-134.

⁹ Cf. BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992; FARIA, J. E. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994; BUCCI, M. P. D. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. Interessante observar, ainda, o incremento da produção de dissertações e teses acadêmicas, nesta área, destacando-se, dentre tantas: CINTRA, F. P. *O Princípio da Subsidiariedade e as formas de parceria aplicáveis ao ensino público de nível básico*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1999; DUARTE, C. S. *O Direito Público Subjetivo ao Direito Fundamental na Constituição Federal Brasileira de 1988*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2003; MARTINES JR, E. *Educação, Cidadania e Ministério Público*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade Paulista de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

obrigatória, não residem na falta de previsões constitucionais e legais ou na inexistência de compromissos internacionais firmados neste campo¹⁰.

Ora, considerando-se que o Judiciário desempenha uma função garantidora de direitos, no que diz respeito à efetividade das normas constitucionais e internacionais relativas ao direito à educação, resta saber se estas têm possibilitado a provocação do STF para tutela de interesse individual, coletivo ou público educacional e se as decisões proferidas têm assegurado e ampliado o exercício do direito. É o que passamos a examinar, com foco no direito público subjetivo à educação fundamental obrigatória.

2. A Jurisprudência do STF relativa ao Direito à Educação, entre 1996 e 2006

De modo geral, a jurisprudência do STF relativa ao direito à educação, após a edição da CF/88, tem sido parcimoniosa, inclusive em face da meta de universalização do ensino obrigatório. O baixo número de demandas levadas ao seu conhecimento, neste campo, não tem favorecido a sedimentação das posições mais favoráveis à proteção do direito, especialmente em matéria de competências concorrentes, muito embora seja inegável a ampliação da atuação do STF no que concerne à implementação de políticas públicas educacionais. Tampouco favoreceram esta sedimentação os sucessivos fluxos de apreciação de casos, por matéria, como se observa especialmente em relação à identificação dos limites da iniciativa privada.

No início da década de 1990, por exemplo, prevaleceram as demandas relativas ao controle de mensalidades escolares, em face da disciplina legal de seu reajuste (Lei 8.039/90), ao abrigo do art. 173, §4º, da CF/88. Na grande maioria das decisões, o STF pronunciou-se favoravelmente à atuação do Estado, firmando jurisprudência no sentido de salvaguardar o direito à educação de abusos econômicos por parte da iniciativa privada, vedando sanções escolares ao inadimplemento de prestações contratuais pelo estudante¹¹. Este entendimento altera-se no início dos anos 2000, como se verá.

¹⁰ A propósito, confira-se o Relatório de Monitoramento Global 2008 sobre Educação da UNESCO, disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf>.

¹¹ O controle das mensalidades escolares faz-se ao abrigo do art. 173, § 4º, da CF/88, sendo pacífica a jurisprudência do STF neste sentido: *“Ato jurídico perfeito – direito adquirido – Constituição Federal. A existência de ato jurídico perfeito, a desaguar em direito adquirido, pressupõe a formalização em harmonia com a ordem jurídica constitucional. Isto não ocorre quando a Corte soberana no exame dos elementos probatórios dos autos decidiu considerada a possibilidade de o Estado coartar abusos econômicos perpetrados na fixação dos preços das mensalidades escolares. E que o § 4º do artigo 173 da Constituição*

Àquela altura, e até então, raros foram os casos levados ao STF que, diretamente, demandavam tutela para o exercício individual ou coletivo do direito à educação, conforme demonstra ilustrativamente a Tabela I.

Tabela I					
Exemplos de decisões do STF concernentes à educação entre 1988 e 1996					
Tipo	Número	Relator	Origem	Objeto	Data de Julgamento
ADI-MC	1511	Carlos Velloso	Distrito Federal	Lei 9.131/95. Avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior	16.10.1996
ADI-MC	1399	Maurício Corrêa	São Paulo	Lei Estadual 9.164/95. Ensino de educação artística nas escolas públicas estaduais	14.03.1996

Federal reserva à lei a repressão ao abuso do poder econômico, no que vise a dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. Assim, não se poder ter a Lei nº 8.039/90, no particular, como conflitante com a autonomia assegurada no artigo 209, nem com princípio estabelecido no inciso XXXVI do artigo 5º, ambos da Carta Federal de 1988.” (STF; AI AGR 155.772/SP; 2ª Turma; v.u.; Rel. Min. Marco Aurélio; DJ de 27/05/1994). “Ementa:- Ação direta de inconstitucionalidade – Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e dá outras providências. Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros. Não é, pois, inconstitucional a Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, pelo só fato de ela dispor sobre critérios de reajuste das mensalidades das escolas particulares”. (STF; ADI 319/DF; Tribunal Pleno; v.u.; Rel. Min. Moreira Alves; DJ de 30/04/93). Veja-se também a medida provisória nº 1477, republicada 55 vezes até novembro de 1998, que dispõe sobre o valor total anual das mensalidades escolares, vedando qualquer cláusula de revisão ou reajuste do montante apurado de acordo com suas previsões. A medida provisória, dentre outras medidas, garante preferência aos alunos antigos na renovação de matrículas; proíbe a suspensão de provas, a retenção de documentos nas escolas, inclusive os de transferência, ou a aplicação de quaisquer outras penalidades pedagógicas, por motivo de inadimplemento. A fiscalização dos contratos está a cargo da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. A medida provisória 1.477 foi revogada pela medida provisória 1.733, em dezembro de 1998, sendo republicada esta última a cada mês, para manutenção das mesmas previsões. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também pacificou entendimento no sentido de que as normas de ordem pública têm aplicabilidade imediata, atingindo contratos em curso, relativos a mensalidades escolares. Tais contratos, por envolverem prestações de trato sucessivo, são alcançados pela lei nova que regulamenta os critérios de reajuste. Cf. STJ, RESP 36515/SP; 3ª Turma; v.u.; Rel. Min. Waldemar Zveiter; DJ de 03/04/95. Idem: RESP 3.941-SP; RESP 2.595-SP; RESP 3.996-SP; RESP 6.412-SP; RESP 7.904-ES; etc.

ADI-MC	1388	Néri da Silveira	Distrito Federal	Constituição Estadual, art. 134. Vinculação de receita.	03.08.1995
ADI-MC	1132	Carlos Velloso	Rio Grande do Sul	Composição do Conselho Estadual de Educação	11.11.1994
Agravo Regimental em Suspensão de Segurança	682-8	Octavio Gallotti	Rio Grande do Sul	Alteração do calendário escolar.	18.08.1994
ADI-MC	1081	Francisco Rezek	Distrito Federal	Conversão de mensalidades escolares nos estabelecimentos particulares de ensino em Unidade Real de Valor	22.06.1994
ADI-MC	854	Carlos Velloso	Rio Grande do Sul	Composição do Conselho Estadual de Educação	25.05.1994
ADI-MC	143	Carlos Velloso	Ceará	Competência para nomeação do Conselho Estadual de Educação	06.05.1993
Recurso Extraordinário	134795	Marco Aurélio	Distrito Federal	Autonomia Universitária	13.10.1992
ADI-MC	660	Moreira Alves	Tocantins	Lei estadual 326. Transformação da Universidade do Tocantins de fundação em autarquia.	23.04.1992
ADI-MC	682	Paulo Brossard	Paraná	Lei 9.346/90. Matrícula antecipada em classe de 1ª série.	20.03.1992
ADI-MC	640	Marco Aurélio	Minas Gerais	Processo de escolha de diretores.	22.11.1991
Recurso Extraordinário	120059	Ilmar Galvão	Rio de Janeiro	Reenquadramento funcional de Professor de ensino primário.	19.11.1991
Petição	518	Ilmar Galvão	Mato Grosso	Eleição direta para diretores das unidades de ensino e dirigentes regionais, como forma de gestão democrática dos sistemas de ensino.	30.10.1991
ADI-MC	282	Ilmar Galvão	Mato Grosso	Vinculação de receita à educação escolar e ao ensino superior público	20.03.1991

ADI-MC	266	Octavio Gallotti	Rio de Janeiro	Equiparação de certificado de conclusão de curso	25.04.1990
ADI	51	Paulo Brossard	Rio de Janeiro	Autonomia universitária	25.10.1989

Em período mais recente, especificamente entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, nota-se uma alteração significativa no padrão das demandas levadas ao STF em virtude do aumento paulatino de ações visando ao oferecimento compulsório da educação infantil pelos Municípios, independentemente de questões orçamentárias. Tais ações foram provocadas, em sua maior parte, pelo Ministério Público e, em especial, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sempre com o objetivo de assegurar o exercício individual ou coletivo do direito à educação. Cf. Tabela II.

Tabela II						
Decisões que determinam a criação de condições objetivas para efetivação do direito à educação						
Tipo	Número	Relator	Demandante	Demandado	Data de Julgamento	Objeto
Agravo Regimental em Recurso Extraordinário	241.757-2	Maurício Corrêa	Associação dos Deficientes Auditivos do Maranhão	Município de São Luís (MA)	29.06.1999	Ensino Fund. a portadores de deficiência
Decisão Monocrática em Agravo de Instrumento	455.802	Marco Aurélio	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de Santo André (SP)	07.02.2004	Educação Infantil
Decisão Monocrática em Agravo de Instrumento	411.518	Marco Aurélio	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de Santo André (SP)	03.03.2004	Educação Infantil
Decisão Monocrática em	475.571-8	Marco Aurélio	Ministério Público do	Município de Santo	03.03.2004	Educação Infantil

Agravo de Instrumento			Estado de São Paulo	André (SP)		
Decisão Monocrática em Agravo de Instrumento	474.444	Marco Aurélio	Thiago Inácio Calado representado por Enedina da Silva Calado	Município de Santo André (SP)	05.03.2004	Educação Infantil
Decisão Monocrática em Recurso Extraordinário	401.673	Marco Aurélio	Ministério público do Estado de São Paulo	Município de Santo André (SP)	26.03.2004	Educação Infantil
Decisão Monocrática em Recurso Extraordinário	401.880	Eros Grau	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de São Paulo (SP)	27.08.2004	Educação fundamental
Decisão Monocrática em Recurso Extraordinário	431.773	Marco Aurélio	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de Santo André (SP)	15.09.2004	Educação Infantil
Decisão Monocrática em Recurso Extraordinário	402.024	Carlos Velloso	Ministério Público do Estado de São Paulo'	Município de Santo André (SP)	05.10.2004	Educação Infantil
Decisão Monocrática em Agravo de Instrumento	509.347	Sepúlveda Pertence	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de São Bernardo do Campo (SP)	16.12.2004	Educação Infantil
Decisão Monocrática em Recurso Extraordinário	410.715	Celso de Mello	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município do Santo André (SP)	27.10.2005	Educação Infantil
Agravo Regimental em Recurso Extraordinário	410.715-5	Celso de Mello	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de Santo André (SP)	22.11.2005 Votação Unânime	Educação Infantil
Decisão Monocrática em	436.996	Celso de Mello	Ministério Público do	Município de Santo	26.10.2005	Educação Infantil

Recurso Extraordinário			Estado de São Paulo	André (SP)		
Decisão Monocrática em Recurso Extraordinário	438.493	Joaquim Barbosa	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de Santo André (SP)	20.11.2005	Educação Infantil
Decisão monocrática em Recurso	463.210	Carlos Velloso	Ministério Público de Estado de São Paulo	Município de Santo André (SP)	07.11.2005	Educação Infantil
Agravo Regimental em Recurso Extraordinário	463.210-1	Carlos Velloso	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de Santo André (SP)	06.12.2005 Votação Unânime	Educação Infantil
Decisão Monocrática em Recurso Extraordinário	467.255	Celso de Mello	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de São Paulo (SP)	22.02.2006	Educação Infantil
Decisão Monocrática em Recurso Extraordinário	472.707	Celso de Mello	Ministério Público do Estado de São Paulo	Município de São Paulo (SP)	14.03.2006	Educação Infantil
Decisão Monocrática em Recurso Extraordinário	293.412	Eros Grau	Ministério Público do Estado de São Paulo	Estado de São Paulo e Município de Presidente Venceslau	15.04.2006	Transporte escolar gratuito como obrigação do Estado na efetivação do direito à educação

Algumas hipóteses podem explicar o fenômeno do aumento das ações objetivando a efetivação do direito à educação, especialmente no âmbito da educação infantil, em nítida tentativa de concretização sucessiva das metas educacionais: a ampliação da atividade do Ministério Público pela CF/88 (cf. arts. 127 e 129), destacando-se a defesa da

ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; a consolidação da ação civil pública para defesa de interesses coletivos; e a criação do FUNDEF, em 1996, que permitiu o equacionamento das questões relativas ao financiamento e expansão da educação fundamental por parte dos Estados e Municípios e, por via de consequência, alcançando, em muitos casos, a sua universalização¹².

Destacam-se nos votos proferidos as considerações acerca da implementação de políticas públicas pelo Executivo, por determinação do Judiciário; da natureza do direito à educação e da extensão, à educação infantil, de sua exigibilidade como de direito público subjetivo, revestido, portanto, das mesmas garantias atribuídas à educação obrigatória¹³.

Outro avanço importante na jurisprudência do STF, nesse período, diz respeito à afirmação da auto-aplicabilidade das normas constitucionais relativas ao direito à educação, em oposição à sua tradicional classificação, no âmbito do STF, como normas programáticas, como revelam as decisões abaixo comentadas.

2. 1- Auto-aplicabilidade das Normas Constitucionais relativas ao Direito à Educação

No **RE 241.757**¹⁴, negado seguimento por decisão monocrática do Ministro Mauricio Corrêa, foi interposto Agravo Regimental do qual também foi relator. Votaram pela negativa de provimento, além deste, os Ministros Néri da Silveira e Nelson Jobim, restando vencido o Ministro Marco Aurélio. Naquele momento, logrou vitória o entendimento segundo o qual não cabia ao Poder Judiciário intervir diretamente para fazer efetivar o direito à educação de portadores de deficiência.

A transcrição que se segue, de parte do voto do Ministro Néri da Silveira, expressa este entendimento:

“Não há dúvida nenhuma de que essas disposições postas na Constituição [relacionadas ao direito à educação] têm um sentido social de extraordinária

¹² A propósito, confira-se o Relatório de Monitoramento Global 2008 sobre Educação da UNESCO, disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001547/154743e.pdf>.

¹³ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 410.715/SP**. Agravante: Município de Santo André. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Rel. Min. Celso de Melo. Brasília, 22/11/2005. Publicado em 03/02/2006. Cf. também Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 467.255/SP**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Município de São Paulo. Rel. Min. Celso de Melo. Brasília, 22/02/2006. Publicado em 14/03/2006.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 241.757/MA**. Recorrente: Associação dos Deficientes Auditivos do Maranhão. Recorrido: Município de São Luiz. Relator: Min. Mauricio Correa. Brasília, 24/04/1999. Publicado em 21/05/1999.

abrangência. O constituinte inseriu-as num avanço significativo neste plano. Mas, parece-me que o mandado de segurança não é, de fato, a via adequada para a fruição desses direitos contemplados no texto constitucional. Não tenho essas normas, desde logo, como autoaplicáveis. Penso que elas possuem um conteúdo predominantemente programático e dependeriam de procedimentos de integração.” (grifo nosso)

O voto vencido do Ministro Marco Aurélio, entretanto, assinala a auto-aplicabilidade da norma do art. 208, inc. III, da CF/88, que determina ser dever do Estado o “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência”, para afirmar que: “Esse preceito tornou-se, desde logo, com a promulgação da Carta, auto-aplicável, e, portanto, veio à baila com força suficiente a compelir a pessoa jurídica de direito público a viabilizar o acolhimento desses deficientes na rede pública”.

E mais: “Penso que as normas constitucionais são auto-aplicáveis. Não há em qualquer delas a remessa à lei regulamentadora, a não ser quanto à definição do que se entenda - isso já temos - como escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.”

Idêntica mudança de entendimento é observada nos **RE 401.880**¹⁵, julgado em 27/08/2004, e **RE 293.412**¹⁶, julgado em 15/04/2006, especialmente nos votos do Min. Eros Grau.

No **RE 401.880** figurava como demandante o Ministério Público do Estado de São Paulo, que pleiteava em face do Município de São Paulo a realização de matrículas na rede pública municipal de ensino fundamental. Na oportunidade, em decisão monocrática, o Ministro Eros Grau entendeu pela não exigibilidade direta das normas constitucionais relacionadas ao direito social à educação, em especial aquela contida no § 2º do art. 211, sobre a qual afirmou: “O preceito inscrito no artigo 211, § 2º, da Constituição – ‘Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar’ – é norma programática que encontra sua concretização por meio de leis que visem implementar as políticas públicas”.

Por ocasião do julgamento do **RE 293.412**, também em decisão monocrática, o jurista alterou substancialmente sua posição para fundamentar o provimento ao recurso.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 401.880/SP. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 27/08/2004. Publicado em 28/09/2004.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 293.412/ SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 14/04/2006. Publicado em 29/05/2006.

Discutia-se no recurso, também por provocação do *Parquet* paulista, a obrigatoriedade do Estado de São Paulo e do Município de Presidente Venceslau fornecerem transporte escolar gratuito a alunos domiciliados em assentamentos da municipalidade, como expressão de efetivação do direito à educação. O Min. Eros Grau, diferentemente do que havia feito em 2004, entendeu desta vez que:

“A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. A omissão administrativa impede que o Poder Público cumpra integralmente dever a ele imposto pela própria Constituição do Brasil.”

Afirmou ser esse o posicionamento do STF e, citando o Min. Celso de Mello, afirmou:

“[a] educação infantil, por qualificar como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. [...] Os Municípios [...] não poderão demitir-se do mandado constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo artigo 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais [...]. Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional.”

2.2. Conceituação Jurídica da Educação Pública

Em outras situações levadas ao conhecimento do STF, começaram a ser enfrentadas questões relativas à conceituação jurídica da educação pública, para fins de definição de seu regime jurídico e dos limites da competência do Poder Público. A importância dessa discussão está, justamente, na possibilidade de ser ampliada a proteção do direito à educação pelo Estado. É o que demonstram as duas decisões recentes – e divergentes --

abaixo comentadas, referidas à delimitação do âmbito de competência concorrente dos Estados-membros em matéria legislativa educacional (Art. 24, inc. IX, da CF/88).¹⁷

Nos dois casos, cuida-se da garantia de acesso e permanência na educação básica, em razão de ações diretas de inconstitucionalidade impetradas pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, com fundamento no art. 103, inc. IX, da CF/88.

Na **ADI 1.266**, a CONFENEN pleiteava a declaração de inconstitucionalidade da Lei 6.586/94, do Estado da Bahia, que regulamenta a adoção de material escolar e de livros didáticos pelos estabelecimentos de ensino particulares de educação básica. O objetivo da lei é assegurar ao aluno, e a seus responsáveis, garantias de acesso e permanência na escola, especificamente em relação ao material a ser utilizado durante o período letivo, tais como: ciência da quantidade, vedação da indicação de preferência por marca ou modelo de qualquer item; possibilidade de entrega do material em uma única vez ou de forma parcelada etc. Neste caso, o Tribunal Pleno, por maioria de votos, acompanhou o voto do Relator, Min. Eros Grau, para julgar improcedente a ação, e afirmar a competência concorrente dos Estados-membros, em benefício da maior proteção aos direitos fundamentais.

Já na **ADI 1.007**, na qual a CONFENEN pleiteava a declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.989/93, do Estado de Pernambuco, que fixava prazo para o pagamento das mensalidades escolares, o STF decidiu, por maioria de votos, pela procedência da ação, acompanhando igualmente o voto do Relator, Min. Eros Grau. Neste caso, após longa discussão, o STF não vislumbrou, no texto normativo, legislação sobre educação ou ensino, mas matéria de direito contratual, de competência privativa da União. Afastou também, na situação examinada, eventual relação de consumo, o que ensejaria a competência concorrente do Estado, na forma do art. 24, inc. V, da CF/88. O argumento central, nos votos vencedores (Min. Nelson Jobim, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, César Peluso e Eros Grau) foi o de que não seria viável

¹⁷ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.266/BA. Requerente: CONFENEN. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia. Rel. Min. Eros Grau. Brasília, 06/04/2005. Publicado em 23/09/2005 e BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.007/PE. Requerente: CONFENEN. Requerido: Governador do Estado de Pernambuco. Rel. Min. Eros Grau. Brasília, 31/08/2005. Publicado em de 24/02/2006.

instituir tratamento diferenciado para o vencimento de obrigações, sob o manto das peculiaridades estaduais, não obstante eventuais abusos do poder econômico (matéria já enfrentada pelo STF, no início dos anos 90, em face de lei federal, como indicado). A qualificação da educação como serviço público volta a ser debatida, inconclusivamente, desta feita em prejuízo da visão mais protetiva ao direito fundamental.

No caso anterior, afirmou o Relator:

“[...] que os serviços de educação, seja os prestados pelo Estado, seja os prestados por particulares, configuram serviço público não privativo, isto é, podem ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. São, porém, sem sombra de dúvida, serviço público. O Estado membro detém competência para legislar sobre a matéria, nos termos do art. 24, IX, da Constituição.” (ADI 1.266).

De outra parte, sustentou o Min. Joaquim Barbosa, em apoio à tese de que embora a educação não tenha a natureza de serviço público, tal como sustentado pelo Relator, remanesce a competência concorrente do Estado para legislar sobre educação, dada a sua natureza de direito fundamental.

Na ADI 1.007, o Min. Joaquim Barbosa, em voto-vista, aprofunda a discussão da natureza jurídica da educação para reafirmar seu entendimento acerca da relevância social do direito à educação, consectário dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da cidadania. Reconhece, ademais, a possibilidade de interferência estatal no âmbito das relações firmadas entre os donos de estabelecimentos educacionais e os pais de alunos, a fim de proteger e salvaguardar o direito à educação. O Min. Eros Grau, contudo, em nítido retrocesso frente à decisão anterior, reafirma a competência privativa da União, por entender tratar-se de matéria contratual, muito embora insista que a educação só pode ser compreendida como serviço público.

Não fica claro, nesse ponto, qual a vantagem jurídica aportada à defesa do direito pela identificação da educação como serviço público. Ainda mais quando se considera que a educação se compõe de vários objetivos e que sua efetivação depende de ações concretas do Executivo, muitas vezes em futuro indefinido e sem prazo de carência, à exceção da meta de universalização da educação obrigatória, conforme estabelecido no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88 e *nas Metas do Milênio*.

Em nenhuma das decisões comentadas se fez menção ao teor dos §§ 1º e 2º, do art. 5º, da CF/88, nem tampouco às normas internacionais contidas no *Pacto de Direitos Econômicos, Civis e Políticos* (Decreto no. 592, de 23/12/92), na *Convenção contra a Discriminação na Escola* (Decreto 36223, de 06/09/68), na *Convenção sobre os Direitos da Criança*, de 1989 (Decreto no. 99.710, de 21/11/90), ou na *Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência* (Decreto 3959, de 08/10/01), todas incorporadas ao direito brasileiro. É no mínimo curioso que justamente num campo em que a defasagem entre posição da norma e a sua efetivação seja intensa, como é o caso dos direitos sociais, as relações entre direito interno e externo não sejam invocadas pelo STF em benefício da ótica mais protetiva à pessoa humana.

3. Analisando a Promoção Indireta dos Princípios e Normas Internacionais pelo STF

De todo o exposto, infere-se que a tutela do interesse público perante o Judiciário, no que concerne ao direito à educação, ainda constitui um campo pouco conhecido ou explorado pelo cidadão e pela sociedade.

Em que pesem os notáveis avanços propiciados pela atuação do Ministério Público e pela jurisprudência recente do STF, percebe-se que o Direito, na relação educação-sociedade-Estado, foi - e ainda é - mais utilizado como técnica de formalização do que como instrumento de racionalidade que poderia contribuir à meta da efetivação da educação, o que também tem possibilitado a preservação, na política e na prática educacionais, das características centralizadoras do federalismo brasileiro.

O Direito é, assim, tomado em sua tradicional formulação liberal (o ordenamento jurídico é uma ordem na qual a validade das normas está baseada em estruturas hierárquicas, de caráter sistêmico, lógico e coerente, capaz de gerar segurança e certeza), sem que garanta, contudo, a funcionalidade de suas normas. Nessa abordagem tampouco é concebido como expressão cultural e função de uma dada sociedade, recepcionando e sancionando os valores materiais que esta lhe oferece e que, incorporados ao direito positivo, atuam como valores jurídicos submetidos à dinâmica própria das regras do Direito¹⁸.

¹⁸ RANIERI, N. B. S. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n° 9.394/96)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2000. p. 135-137, nota 8.

No Estado intervencionista, porém, o Direito desempenha importante papel na promoção da eficácia dos meios de atuação do Estado, não só sob o aspecto da eficácia, mas também em face de critérios de legitimidade e legalidade, o que alcança, por evidente, as normas internacionais incorporadas ao ordenamento interno.

A jurisprudência do STF entre 1996 e 2006, período de vigência do FUNDEF, aponta no sentido da compreensão do papel do Estado na tutela, desenvolvimento e promoção do direito à educação, o que vem ao encontro das normas de Direito Internacional, embora a elas não seja feita qualquer menção expressa.

De mais a mais, identifica-se uma alteração substantiva no posicionamento do STF no que diz respeito à interferência do Judiciário em esferas de competência tradicionalmente reservadas ao Executivo, a indicar, na prática judicial, a interpretação das normas na direção axiológica indicada pelo texto constitucional e a influência da CF/88 sobre as relações políticas.

Não há dúvida de que a ampliação do direito de ação e a utilização dos instrumentos judiciais de garantia voltados à efetivação do direito à educação concorreram para tal modificação. O mais importante, porém, é que, garantidas judicialmente, as normas de proteção dos direitos sociais passam, de programáticas, a ser normativas. Isso significa que, sem o filtro de eficácia representado pelo legislador, suas disposições consubstanciam obrigações diretamente acessíveis e exigíveis pelo particular, de modo independente, em suas relações privadas ou face ao Estado.

Dessa perspectiva, se por um lado a atuação do Judiciário ainda exija o enfrentamento questões práticas, como por exemplo, a compatibilização dos tempos de manifestação do Judiciário com a urgência das demandas, de outro aponta na direção de problemas políticos, relativos à discriminação de competências constitucionais entre os Poderes, hoje identificados com o chamado “ativismo judiciário”. Resta saber como compatibilizá-los em face dos objetivos do Estado Brasileiro.

Conclusão

Para concluir, é bom ter em mente que o papel do Judiciário não se desliga do contexto internacional em que se insere e que numa sociedade complexa como a

brasileira, na qual as ações educativas se tornaram mais consistentes apenas em meados do séc. XX, esta atuação – ampliada- torna-se crucial.

Embora a partir de meados da década de 1990 tenham se afirmado, de forma substantiva, políticas públicas de educação de alcance nacional, voltadas a universalização do ensino fundamental e aqui essencialmente representadas pelo FUNDEF, o Brasil não cumpriu integralmente as metas fixadas pela Conferencia Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia) em 1990. Todavia, das seis estabelecidas, alcançou duas: universalizar o ensino fundamental e mobilizar a sociedade em prol da educação, conforme avaliação realizada no ano 2000¹⁹.

Nesse aspecto, a jurisprudência do STF, repita-se, coaduna-se às normas internacionais podendo-se mesmo deduzir, indiretamente, a interpretação destas na direção axiológica indicada pelo art. 26 da *DUDH* e o atendimento do Art. 9º, da *Declaração Mundial de Educação para Todos*:

“Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito amplo, será necessário mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. Todos os membros da sociedade tem contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos a educação básica constituem certamente o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro do País.”

Ainda que não tenham sido estabelecidas relações diretas e expressas entre o direito interno e o internacional nos julgados, e bom lembrar, como afirmado por Guido Soares, que:

“A bem da verdade, as normas internacionais da pessoa humana desconhecem a distinção entre nacionais e estrangeiros, e representam, assim, o campo mais bem acabado onde se verificam os fenômenos que temos denominado de globalização vertical (indiferença entre o ordenamento interno e o sistema jurídico internacional) e de globalização horizontal (espraiamento do tema da relevância dos valores inerentes à pessoa humana, por todos os assuntos de que tratam tanto os ordenamentos domésticos dos Estados, quanto às normas relacionadas às relações externas e às internacionais!)”²⁰.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Desenvolvimento da Educação no Brasil. Brasília, 2000. p. 620.

²⁰ SOARES, G. F. S. Op.cit., p. 338.