

## COMENTÁRIOS SOBRE O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

Everton Luís Resmini Meneses\*

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Aspectos do princípio da gestão democrática: cidadania – educação – direito fundamental – proibição do retrocesso; 3. Conclusão; 4. Referências bibliográficas.

### 1 Introdução

Semanticamente, a palavra “difuso” carrega ideia de longevidade, de extensão, disseminação, generalização, prolixidade. Para a Fisiologia, a luz difusa significa claridade que não provém de raios de luz diretos e que, por isso, não acusa nitidamente as sombras, como acontece nos dias nublados.<sup>1</sup>

Difuso é tudo aquilo que atinge interesse indivisível de pessoas indetermináveis, sem liame subjetivo entre si, sem relação jurídica que as una, a não ser a pretensão comum do acesso ao bem da vida, que deve ter, a seu turno, relevância social, nas palavras de Rodolfo de Camargo Mancuso.<sup>2</sup>

O artigo 205 da Constituição Federal trata a “Educação” como interesse difuso, de titularidade fluída e indeterminada, uma vez que toda a sociedade

---

\* Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Pesquisa realizada no Curso de Pós-Graduação em Interesses Difusos e Coletivos da Escola Superior do Ministério Público. E-mail: evertonmeneses@mp.rs.gov.br

<sup>1</sup> (Dicionário Caldas Aulete. Ed. Delta, vol. II, 3ª ed., pág. 1102).

<sup>2</sup> Mancuso explica que *a tutela não pode mais ter por base a titularidade, mas a relevância, em si, do interesse, isto é, o fato de sua relevância social* (Interesses difusos. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 93).

Revista do Ministério Público do RS	Porto Alegre	n. 66	maio 2010 – ago. 2010	p. 9-19
-------------------------------------	--------------	-------	-----------------------	---------

tem acesso a ela. Com efeito, o direito à educação pertence a todos, sendo corolário do princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>3</sup>

Some-se, aqui, a inseparável ideia de “Cidadania”, sempre aliada aos conceitos de Educação e Dignidade Humana. De divergente conceituação, perceptível que a Constituição Brasileira se afastou das definições liberais, socialistas, comunitaristas ou republicanas, para as quais cidadania ora representava o acesso aos direitos subjetivos de primeira geração, ora se aproximava da dimensão coletiva, ora misturava os dois aspectos, considerando o momento histórico-político vivenciado em cada momento cronológico e em cada País.<sup>4</sup>

## 2 Aspectos do princípio da gestão democrática: cidadania – educação – direito fundamental – proibição do retrocesso

A *cidadania* garantida pela Carta Maior, porém conquistada incansavelmente pelo ser humano, é o valor adquirido pelo homem, em face de suas qualidades morais e intelectuais, como consequência do acultramento e da oportunidade de trabalho digno. Trata-se, indubitavelmente, de um interesse difuso, merecedor da proteção estatal.

O homem-cidadão é pessoa com dignidade, sendo este o princípio que representa, nas palavras de Daniel Sarmento, *o epicentro axiológico da ordem constitucional, irradiando efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e balizando não apenas os atos estatais, mas também toda a miríade de relações privadas que se desenvolvem no seio da sociedade.*<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Inegavelmente, a dignidade da pessoa humana, tal qual colocada na Constituição, possui conteúdo aberto. Sarlet a conceitua como *a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos* SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. 4. ed., Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006, p. 60).

<sup>4</sup> Clóvis Gorczewski e Francisco Luiz da Rocha Simões Pires conceituam Cidadania como *reunião de atributos (morais, éticos, direitos e deveres) que permite ao indivíduo agir em sociedade, e em conformidade com as exigências sociais, pautando sua atuação no sentido da solidariedade, do comunitário, desapegado do individualismo, posto que a cidadania é exercida em coletividade. Para os autores, cidadania pressupõe democracia, liberdade de manifestação, de contestação, respeito ao indivíduo, a sua cultura, a sua vontade (Direitos Fundamentais, Educação e Cidadania: tríade inseparável. In Direito Constitucional – Constitucionalismo Contemporâneo – Direitos Fundamentais em debate. Norton Editor, 2005, p. 29).*

<sup>5</sup> SARMENTO, Daniel. *A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*. 1. ed., 2. tiragem. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2002, p. 59/60.

Para garantir a cidadania e, via de consequência, um dos aspectos da dignidade humana, o Pergaminho Constitucional considerou a educação um direito fundamental, ainda que fora do catálogo do Título II. O constituinte ignorou e abstraiu futuras discussões sobre a fundamentalidade alheia às liberdades individuais do artigo 5º e aos direitos sociais do artigo 6º, isto porque a educação vai além disso, porquanto interesse espraído a toda pessoa humana (difuso, portanto) em todos os tempos e em qualquer lugar, para a perfectibilização de sua própria dignidade.

Em razão disso, o dever do Estado adquire tripla concepção: o de *abstrair-se*, oportunizando o acultramento e a aquisição natural de conhecimentos pelo homem (direito fundamental de defesa), o de *garantir* o acultramento e a aquisição de conhecimentos a todo o ser humano (direito fundamental prestacional) e, mais, o de *não retroceder* nas políticas públicas eficazes adotadas ao longo do tempo (proibição de retrocesso, em nome da fundamentalidade de terceira dimensão).

A Carta Constitucional elenca três objetivos da educação: o pleno desenvolvimento da pessoa humana, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O primeiro aspecto, *pleno desenvolvimento da pessoa humana*, requer intervenção estatal no plano intelectual, físico e moral. Quer dizer que ensinar apenas conteúdos técnico-científicos, bem como fornecer alimentação diária (escola integral) não basta aos anseios educacionais. No seu escopo axiológico, a educação deve ser fonte de transmissão de *valores*, sem os quais o ser humano não obtém seu pleno desenvolvimento. Assim, há de se lecionar aos educandos conteúdos inseridos no preâmbulo do Pergaminho Máximo, sobrelevando a liberdade, a igualdade, a justiça, a segurança (como preservação do equilíbrio) e, especialmente, a solidariedade e a ideia de Deus.<sup>6</sup>

No prisma da *cidadania*, a educação trabalha com as diferenças pessoais e sociais, incentivando e valorizando cada homem na construção de uma sociedade plural e diversificada, criativa e participante das decisões políticas.

A *qualificação profissional* é consequência de motes valorativos incorporados a cada homem que, ao final, estará educado para a vida. Alcançar ou não o trabalho desejado, atingir ou não as metas traçadas dependerá, e muito, da educação que antecedeu ao postulante, bem como das oportunidades surgidas na sociedade de consumo.

Para chegar a estes objetivos, o constituinte fez ascender a sete princípios descritos no artigo 206, dentre eles a *igualdade de acesso e*

---

<sup>6</sup> O Preâmbulo da Carta Magna reflete a intenção do constituinte de estabelecer respeito a todos os valores ali apontados: liberdade, igualdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, justiça, fraternidade, harmonia, ordem, paz e religiosidade.

*permanência, a liberdade de aprender, o pluralismo de ideias, a gratuidade do ensino público, a valorização de professores, a gestão democrática e a garantia de qualidade* (incisos I a VII). Cada um deles merece um livro, o que não é pretensão deste singelo trabalho. Ater-se a apenas um desses princípios já não é tarefa simples, por isso a intenção de focalizar o princípio da *gestão democrática do ensino público*, da maneira mais pragmática possível, como interesse difuso (participação de todo ser humano em seu processo educativo-valorativo) e como princípio derivado da dignidade da pessoa humana (participação-cidadania).

A Democracia, como valor supremo inscrito no preâmbulo constitucional, atingiu o modelo do Estado Brasileiro, o Estado Democrático de Direito (artigo 1º da Carta), de modo que todos os dispositivos constitucionais estão impregnados dessa principiologia superior que corresponde ao resgate do próprio princípio da dignidade humana, tão olvidado tempos atrás por uma ditadura interna beligerante, que não deixou saúde. Hoje, a governabilidade exige participação social, perceptível claramente nos conselhos comunitários, assim também na paridade representativa de setores sociais na deliberação de políticas públicas.

A intromissão democrática não é diferente na esfera da Educação pública, porque o Pergaminho Brasileiro determina, manda, exige que o ensino seja promovido e incentivado pelo Estado, pela família e pela sociedade.<sup>7</sup> Depois, resume esta determinação num único princípio: *gestão democrática*.

Como se observa, sem a colaboração da sociedade não se faz educação. Não se trata apenas de uma “regra”, mas de um “princípio”, assim formatado em tantos outros dispositivos constitucionais, e a Democracia (artigo 1º, CF) caminha no sentido de exigir do Estado a garantia da participação dos comandados na gestão pública. Dessa forma, o constituinte revoluciona o Direito, permitindo a seu aplicador amplo espectro de alternativas que objetivam assegurar esses direitos fundamentais com sustentação no Estado Democrático de Direito.

Assim, imposta a rejeição da teoria do “Estado Mínimo” neoliberal e a adoção de atitudes jurídicas garantidoras do fortalecimento estatal<sup>8</sup> diante do

---

<sup>7</sup> Artigo 205, CF: *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...].*

<sup>8</sup> O Estado Mínimo implantado pelas teorias neoliberalistas limita o Poder Público basicamente ao oferecimento de saúde, educação, segurança e todos aqueles direitos deficitários à iniciativa privada. Não há dúvida de que sustentar a minimização do Estado e as políticas de privatização implementadas ao longo do tempo significa não apenas minimizar, mas enfraquecer o poder estatal, em detrimento dos comandados hipossuficientes. Esse gradativo enfraquecimento do

contínuo crescimento de privatizações de serviços essenciais, não se pode mais vislumbrar o Estado particularizando e pessoalizando interesses, em benefício deste ou daquele cidadão, deste ou daquele partido político, em detrimento do interesse social ou mesmo do interesse coletivo de uma comunidade escolar (ou do Conselho Escolar).

A expressão “na forma da lei” (inciso VI), em que pese caracterizar restrição à norma jusfundamental, com reserva legal simples,<sup>9</sup> não tem força para sobrepor a regra ao princípio, de maneira que a lei regulamentadora não pode restringir direitos adquiridos de participação da comunidade escolar na gestão do ensino público. A ousadia impõe afirmar que a *gestão participativa* está contida no conceito de todos os direitos fundamentais, transformada, por assim dizer, em *cláusula pétrea* pelo constituinte (artigo 60, §4º, inciso IV, CF). Se o Estado não garante a participação comunitária, também não oferece educação como direito fundamental social (artigo 6º) e, pior, torna-se gerente arbitrário de um bem essencial à cidadania e à dignidade humana, retroagindo ao tempo do Estado Absolutista, em que o poder do Soberano ditava normas indiscutíveis.

Assim se portava, também, o Estado Liberal, afastado da sociedade, privilegiando liberdades individuais em detrimento da normatividade constitucional.<sup>10</sup>

---

Estado provocou o arrependimento do próprio decano dos economistas neoliberais, Milton Friedman, que, em sua autocrítica, começa a se posicionar pelo fortalecimento dos Estados, nem que seja “para a segurança do Primeiro Mundo” (artigo de Newton Carlos na Folha de São Paulo de 23/01/2005, intitulado “Estados fracos ameaçam a soberania dos EUA”). Esse “Estado Mínimo”, hoje ganhando nova concepção de um “Estado Médio”, não tão máximo, para o bem da Democracia Americana, exige atividade pública e gratuita de pelo menos três direitos prestacionais: saúde, educação e segurança pública. Portanto, esses direitos merecem a minimização também da chamada “reserva do possível”, pela simples circunstância de que, na maioria dos casos concretos, eles têm de ser possíveis, porque a fundamentalidade, aqui, parece mais presente do que em outros direitos constitucionais subjetivos. Emerson Garcia, comentando sobre o Direito Fundamental à Educação, chega a dizer que a prestigiada tese da reserva do possível *busca legitimar a postura abstencionista do Poder Público com a constante alegação de insuficiência de recursos para o atendimento de todos os direitos consagrados no texto constitucional (O direito à educação e suas perspectivas de efetividade*. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 56, Livraria do Advogado, 2005, p. 162).

<sup>9</sup> FREITAS, Luiz Fernando Calil de. *Direitos Fundamentais – Limites e Restrições*. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2007, p. 163.

<sup>10</sup> Assim, preocupado exclusivamente com a tutela das liberdades públicas, o Estado Liberal é um Estado de distanciamento em relação à sociedade, onde vigora uma garantia formal de direitos de igualdade, privilegiando-se as liberdades em detrimento da isonomia material (PORTO, Pedro Rui da Fontoura. *Direitos Fundamentais Sociais*. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006, p. 67).

Restringido por lei infraconstitucional,<sup>11</sup> vale o princípio para mitigar a discricionariedade administrativa em que se alicerçou o Absolutismo,<sup>12</sup> depois substituído pelo Liberalismo. De acordo com os novos princípios instituídos na Constituição Federal, todas as decisões administrativas, assim como as judiciais, devem ser fundamentadas, motivadas, com o propósito de assegurar aos cidadãos o direito de conhecer e avaliar as posturas administrativas, que devem ser “transparentes”.<sup>13</sup>

Diante desse complexo normativo garantidor da participação popular na gestão do ensino público, através dos conselhos federal, estaduais e municipais de Educação, assim como os conselhos escolares, repugna aos sentidos admitir atos discricionários da autoridade sem consulta prévia aos órgãos deliberativos (não mais consultivos) e sem motivação delineada. A falta de motivação dos atos administrativos os torna nulos. Assim não compreendido, opera-se em retrocesso à época do *arbitrio tirânico*, na lição de Hesse<sup>14</sup>.

Não só a ausência de motivação, mas também sua insuficiência gera nulidade do ato administrativo<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público. Esta Lei ampliou o elenco de princípios, como se observa no artigo 1º: *A gestão democrática do ensino público, princípio inscrito no artigo 206, inciso VI da Constituição Federal e no artigo 197, inciso VI da Constituição do Estado, será exercida na forma desta lei, com vista à observância dos seguintes preceitos:*

- I – autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica;*
- II – livre organização dos segmentos da comunidade escolar;*
- III – participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados;*
- IV – transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos;*
- V – garantia da descentralização do processo educacional;*
- VI – valorização dos profissionais da educação;*
- VII – eficiência no uso dos recursos.*

<sup>12</sup> Do Estado Absolutista, em que preponderava a vontade pessoal do monarca com força de lei – “quod principi placuit legis habet vigorem” –, evoluímos para o Estado de Direito, onde só impera a vontade das normas jurídicas. Nos Estados modernos já não existe a autoridade pessoal do governante, senão a autoridade impessoal da lei (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 25. ed. Malheiros, 2000, p. 91).

<sup>13</sup> No inciso IV do artigo 1º da Lei Estadual referida, o preceito da transparência administrativa aparece na forma de garantir à comunidade escolar o conhecimento dos *mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos* da Gestão Democrática.

<sup>14</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991, p. 19 e 20. Para Hesse, a *vontade de constituição* possui três causas: a necessidade de normas pétreas, a admissão de que essa ordem não se legitima apenas pela realidade fática e o reconhecimento de que a ordem constitucional somente será eficaz com a colaboração da vontade humana.

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 94: *A motivação deve ser explícita, clara e congruente [...] Assim, se não permitir o seu devido entendimento, a motivação não atenderá aos seus fins, podendo acarretar a nulidade do ato.*

Nessa linha de raciocínio, observa-se com clareza que ao administrador da Educação não é mais permitido, por exemplo, transferir professores por subliminares e repulsivos motivos político-partidários ou por interesses pessoais, sob o argumento da necessidade do serviço, sem demonstrar, motivadamente, esta necessidade perante a comunidade escolar.

Tampouco pode o Coordenador da Educação ou o Secretário de Estado ou o Ministro optar pelo fechamento de uma escola rural, mesmo oferecendo transporte escolar, sob o argumento da comodidade financeira, sem conferência às bases escolares e sem sopesar a perda educacional para aquela clientela de crianças e adolescentes naturalmente excluída do processo educativo.

Vale referir, ainda que em breves linhas, a principiologia do *não retrocesso* de medidas efetivadoras de direitos fundamentais, estudada proficuamente na doutrina nacional e internacional. Ingo Sarlet, reportando-se ao Acórdão nº 39, de 1984, do Tribunal Constitucional de Portugal, versando sobre o Serviço Nacional de Saúde, salientou a sustentação do Conselheiro Vital Moreira, segundo o qual *as tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais, no sentido de criar certas instituições ou serviços, não o obrigam apenas a criá-los, obrigam também a não aboli-los, uma vez criados*.<sup>16</sup>

No mesmo artigo, ensina o convincente jurista que a proibição de retrocesso não está somente prevista literalmente na Constituição, mas também implicitamente nela. Desse modo, o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada não se constituem nos únicos aportes proibitivos, mas, muito além, os princípios constitucionais carregam, em si mesmos, de maneira intrínseca e nuclear, a vedação de políticas sociais retrocessivas, para a garantia da segurança jurídica e da máxima eficácia dos direitos fundamentais.<sup>17</sup>

Na lição de Sarlet, *a questão central que se desloca neste contexto específico da proibição do retrocesso é a de saber se e até que ponto pode o legislador infraconstitucional (assim como os demais órgãos estatais, quando for o caso) voltar atrás no que diz com a implementação dos direitos fundamentais sociais, assim como dos objetivos estabelecidos pelo Constituinte – por exemplo, no artigo 3º da Constituição de 1988 – no âmbito das normas de cunho programático (ou impositivo, se preferirmos esta*

---

<sup>16</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *In Caderno de Direito Constitucional. A eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. Emagis, 2006.

<sup>17</sup> No artigo citado, Sarlet faz relevante alusão ao **princípio da confiança**, ou seja, o *respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas*.

*terminologia), ainda que não o faça com efeitos retroativos e que não esteja em causa uma alteração do texto constitucional.*<sup>18</sup>

Ainda neste trabalho, Sarlet explica que a proibição de retrocesso, em seu entendimento, não se restringe aos direitos fundamentais sociais, embora reconheça sua aplicabilidade mais intensa nesta seara, mas que abrange, também, a possibilidade de limitar a auto-reversibilidade de medidas do poder público que tenham concretizado direitos fundamentais em geral.

Importante pressentir, aqui, a urgência da aplicação do princípio da proporcionalidade, em cada caso concreto, significando a necessidade de se perquirir acerca da adequação (eficácia do meio), necessidade (melhor meio) e razoabilidade (ponderação).<sup>19</sup> Esta *ponderação*, todavia, deve ser *pro-societate*, levando, inexoravelmente, a um questionamento sobre a Lei que a define e a possibilidade de sua aplicação aos casos concretos, ou seja, se a colisão se dá entre direitos fundamentais ou se o entrechoque se estreita entre o direito fundamental à educação e o direito subjetivo do ente estatal.

### 3 Conclusão

Sem pretensão de adentrar com profundidade a polêmica temática, mas tão-somente para situar a questão na esfera do direito à gestão participativa da educação, é de se perguntar até que termos seria ponderável e proporcional aceitar que o Administrador da Educação, utilizando um direito subjetivo do Estado (Poder Discricionário), determinasse regras minimizadoras do direito fundamental da comunidade escolar (como a transferência de professores ou a supressão de séries do Ensino Fundamental ou o fechamento puro e simples de uma escola), dispensando qualquer consulta aos Conselhos, ao círculo de pais e mestres e à organização docente e discente, não submetendo seu ato à deliberação do órgão representativo.

O princípio democrático, fundamento do Estado Brasileiro, fez inserir em toda a contextualização constitucional a ideia da participação cidadã,

<sup>18</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *In Caderno de Direito Constitucional. A eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. Emagis, 2006.

<sup>19</sup> Para Daniel Sarmento, ao utilizar a “ponderação”, o órgão jurisdicional *deve assumir uma postura prudente e parcimoniosa, pautada pelo respeito devido às emanações da vontade popular* (Op. cit., p 116 e 117). O grifo é proposital, no sentido de refletir como as palavras podem traduzir duplo sentido, ora servindo ao conservadorismo (e, portanto, retrocesso) ora sendo usadas para expressar o avanço social e democrático do Estado de Direito. Preferível, sem dúvida, a postura despojada de Krell ao exigir *um Judiciário intervencionista que realmente ousa controlar a falta de qualidade das prestações dos serviços básicos e exigir a implementação de políticas sociais eficientes* (KRELL, Andréas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha*. Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2002, p. 97).

conferindo a este cidadão o direito (e até o dever) de deliberar sobre as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado que o governa. A gestão do ensino público, por força do artigo 205, deve ser democrática, isto é, todo ato administrativo encontra-se sujeito ao crivo e à fiscalização da comunidade escolar, devendo a ela obediência, em razão da norma fundamental.

Quando se fala em gestão democrática do ensino público, ocorre-se imediatamente à ideia de eleições para diretores de escola. Algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, tempos atrás, mas sob a égide da Constituição de 1988, julgaram inconstitucionais algumas leis estaduais que determinavam eleições diretas para diretor, pela comunidade escolar.<sup>20</sup> No Rio Grande do Sul, desde 1995 há regulamentação da matéria,<sup>21</sup> proibindo, a nosso sentir, o retrocesso.

Porém, o princípio em manejo supera questões eleitorais, como se estudou anteriormente, pois requer o envolvimento comunitário não somente através do voto, mas na definição das políticas mestras do ensino. Maculado o legítimo direito de participação e de decisão, seja por regra infraconstitucional, seja por ato administrativo, inevitável o reconhecimento da inconstitucionalidade, para restaurar o serviço público que se reduziu ou para operar a anulação do ato que desrespeitou às instâncias democráticas dos conselhos.

Entretanto, observa-se, na prática judiciária usual, que a chamada proibição do retrocesso acaba se esvaziando e as normas de direito fundamental, de gestão democrática e cidadania não sendo aplicadas às situações concretas, por temor, excesso de precaução ou por “parcimônia”. Compreensível a indignação de Krell, ao lamentar que os defensores da tese da vedação de retrocesso ainda não tenham aprofundado questões pragmáticas com posições mais cristalinas, como, por exemplo, a impossibilidade de diminuir percentuais

---

<sup>20</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ARTIGO 213, § 1º. LEIS GAÚCHAS NºS 9.233/91 E 9.263/91. ELEIÇÃO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE DIRETORES DE UNIDADE DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É competência privativa do Chefe do Poder Executivo o provimento de cargos em comissão de diretor de escola pública. 2. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 213, § 1º, e Leis estaduais nºs 9.233 e 9.263, de 1991. Eleição para o preenchimento de cargos de diretores de unidade de ensino público. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente (ADI 578 / RS – Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA – Julgamento: 03/03/1999 -DJ 18-05-2001 PP-00429).

<sup>21</sup> Lei nº 10.576/95: Art. 7º – Os Diretores das escolas públicas estaduais poderão ser indicados pela comunidade escolar de cada estabelecimento de ensino mediante votação direta.

§1º – Entende-se por comunidade escolar, para efeito desta lei, o conjunto de alunos, pais ou responsáveis por alunos, membros do Magistério e demais servidores públicos, em efetivo exercício no estabelecimento de ensino.

§ 2º – Para os fins desta lei, entende-se por servidor o integrante do Quadro de Servidores de Escola, criado pela Lei nº 11.407, de 6 de janeiro de 2000.

orçamentários destinados a finalidades sociais básicas.<sup>22</sup> Dir-se-ia mais: sem consulta ao gestor democrático, que é o povo receptor dos benefícios.

À guisa de exemplificação, em pequena cidade interiorana, a coordenadora regional de educação, antes das eleições para diretor de escolas estaduais, resolveu destituir, por sua conta e risco, a diretora que há anos administrava determinada escola, mesmo que por indicação,<sup>23</sup> transferindo-a inclusive para outra escola, com o propósito clarividente de impedi-la de concorrer ao pleito que se avizinhava,<sup>24</sup> mesmo depois de receber várias reivindicações e abaixo-assinados da comunidade escolar, pedindo sua permanência.

A mesma coordenadora entendeu por bem encerrar as atividades da 5<sup>a</sup> e da 6<sup>a</sup> séries de escola de zona rural, devido à pequena quantidade de alunos (seis na 5<sup>a</sup> e onze na 6<sup>a</sup>), pois o fornecimento do serviço não compensava financeiramente ao Estado. Contudo, ofereceu transporte escolar (os alunos teriam de se levantar uma hora mais cedo, caminhar alguns quilômetros até a parada, retornar para casa uma hora e meia após o horário de almoço, entre outros inconvenientes).

Note-se que, ao invés de qualificar a escola do interior e manter, via de consequência, os alunos (crianças e adolescentes) em sua região, evitando o êxodo rural (será isso apenas uma decisão política?), preferiu o Poder Público, através da servidora, priorizar o fator econômico, sem consultar o conselho escolar e sem ouvir a comunidade.

São casos impulsionadores da reflexão ora proposta, instigando o pensador a se posicionar em relação à abrangência e à mobilidade do Judiciário para preservar o interesse coletivo e garantir aplicabilidade ao princípio da gestão participativa e ao princípio da vedação de retrocesso. Fato incontornável é o reconhecimento de que estamos muito aquém de apreender o real significado dos direitos fundamentais e dos princípios do Estado Democrático de Direito manipulados pelo Pergaminho Máximo.

De nada adianta expandir-se eloquentemente numa retórica de defesa do princípio, se a arte que expõe as normas não é a mesma arte que as aplica.

Em que pese ser possível afirmar, sem vacilação, que não são (e nunca foram) os poderes constituídos que irão operar mudanças, mas que somente a

---

<sup>22</sup> Ob. cit., p. 40.

<sup>23</sup> Questão interessante é saber se a diretora indicada, portanto não eleita, pode ser removida sem consulta à comunidade escolar, após o advento da Constituição de 1988. Haveria discricionariedade, mesmo com a valorização do princípio da gestão democrática do ensino público e com as determinações do artigo 13 da Lei Estadual nº 10.576/95, que regulamentou a gestão democrática e proibiu a destituição de diretores desmotivadamente e sem prévia sindicância? Ou esta garantia alcança apenas os diretores eleitos?

<sup>24</sup> Qualquer professor pode se candidatar ao cargo de diretor, desde que esteja lotado na escola (artigo 20 da Lei Estadual nº 10.576/95).

sociedade organizada poderá implementar os direitos constitucionalmente adquiridos pelo cidadão, estejam eles no campo da saúde, da educação ou da segurança, tateável a evolução de algumas atitudes institucionais corajosas, notadamente na doutrina e na atuação vanguardista do Ministério Público.

Aderindo ao Estado Social da Democracia, o Professor Paulo Bonavides consagra-lhe *preferência política e doutrinária, sem embargo de reconhecermos, conforme ficou dito, as dificuldades que, na ordem positiva dos entrecosques políticos, tão usualmente destroem a sua escala de valores e levantam no ânimo dos tímidos e desencorajados graves apreensões sobre o futuro da ideologia democrática.*<sup>25</sup>

#### 4 Referências bibliográficas

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Luiz Fernando Calil de. *Direitos Fundamentais – Limites e Restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

GARCIA, Emerson. *O direito à educação e suas perspectivas de efetividade*. Porto Alegre: Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 56, Livraria do Advogado, 2005.

GORCZEWSKI, Clóvis; PIRES, Francisco Luiz da Rocha Simões. *Direitos Fundamentais, Educação e Cidadania: tríade inseparável*. In *Direito Constitucional – Constitucionalismo Contemporâneo – Direitos Fundamentais em debate*. Norton Editor, 2005.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991.

KRELL, Andréas J. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 25ª. São Paulo: Malheiros, 2000.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. *Direitos Fundamentais Sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. In *Caderno de Direito Constitucional. A eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. Emagis, 2006.

\_\_\_\_\_. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006.

SARMENTO, Daniel. *A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*. 1. ed., 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

---

<sup>25</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed., 2ª tiragem. Malheiros, 2004, p. 204.