

## INVESTIMENTO EM BOLSAS DE ESTUDO, TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO

### *INVESTMENT IN SCHOLARSHIPS, PUBLIC CHOICE THEORY AND CONSTITUTIONAL LAW TO EDUCATION*

**ANDREA ALARCON PEÑA**

Abogada de la Universidad Santo Tomás, especialista en Derecho comercial y los negocios de la Universidad Santo Tomás, magíster en Derecho económico de la Universidad Externado de Colombia, Doctora en Estudios jurídicos, Ciencia política y Criminología de la Universidad de Valencia, Postdoctora en Altos estudios del Derecho de la Universidad de Bolonia. Profesora asociada de la Universidad Militar Nueva Granada, docente de la Universidad Nacional de Colombia. Directora del Centro de Investigaciones de la UMNG. Investigadora reconocida Minciencias. ORCID iD <http://orcid.org/0000-0003-4926-4288>

**VALTER MOURA DO CARMO**

Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR; mestrado em Direito Constitucional pela UNIFOR com período sanduíche na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e doutorado em Direito pela UFSC, tendo realizado o doutorado sanduíche na Universidade de Zaragoza (Espanha) com bolsa do PDSE da CAPES e período de investigação na Universidade Federal da Paraíba - UFPB com bolsa do PROCAD da CAPES. Realizou estágio de pós-doutorado em Direito na Universidade de Marília - UNIMAR, com bolsa do PNPD da CAPES. Atualmente é professor colaborador do mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins - UFT em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense - ESMAT. Membro do Conselho Fiscal do CONPEDI. Membro da Comissão de Estudo de Identificação e Descrição da ABNT. Sócio da Associação Brasileira de Editores Científicos - ABEC. Acadêmico Efetivo da Academia Cearense de Direito - ACED. Foi professor Visitante no PPGD da Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA. ORCID iD <http://orcid.org/0000-0002-4871-0154>

**JOÃO PEDRO CEREN**

Possui graduação e mestrado em Direito pela Universidade de Marília - UNIMAR. Foi Bolsista PROSUP CAPES entre os anos de 2017 a 2019. Advogado. ORCID iD <http://orcid.org/0000-0001-7292-0584>

#### **RESUMO:**

O artigo tem como objetivo estudar o investimento em bolsas de estudo, com ênfase nas áreas de pesquisa de Mestrado e Doutorado, oferecidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no Brasil. A pesquisa examina a relação entre o financiamento da educação nessas áreas específicas e a



efetividade das normas constitucionais, bem como o princípio da universalização da educação. A fundamentação teórica baseia-se na teoria da escolha pública (public choice theory), que busca entender por que o investimento nessa área é limitado, considerando os benefícios sociais trazidos pela pesquisa acadêmica. Além disso, a pesquisa utiliza bibliografia nacional e estrangeira para embasar a análise. Conclui-se, preliminarmente, que enquanto a educação e as bolsas de Mestrado e Doutorado não forem temas centrais no debate político e eleitoral, a pesquisa no Brasil continuará a sofrer cortes orçamentários, afetando negativamente a posição do país no cenário científico global.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional; Fomento à educação; Teoria da escolha pública.

## ABSTRACT:

The article aims to study the investment in scholarships, with an emphasis on Master's and Doctoral research programs, offered by the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) in Brazil. The research examines the relationship between funding for education in these specific areas and the effectiveness of constitutional provisions, as well as the principle of the universalization of education. The theoretical foundation is based on public choice theory, which seeks to understand why investment in this area is limited, considering the social benefits brought by academic research. Additionally, the research utilizes both national and international literature to support the analysis. It is preliminarily concluded that as long as education and scholarships for Master's and Doctoral programs are not central topics in political and electoral debates, research in Brazil will continue to face budget cuts, negatively affecting the country's position in the global scientific arena.

**Keywords:** Constitutional Law; Promotion of Education; Public Choice Theory.

## 1 INTRODUÇÃO

Quando se fala em investimento na educação ou em cortes nessa área, o debate tende a ser acalorado, pois é evidente que, para um país alcançar um elevado nível de desenvolvimento, o progresso educacional é um fator essencial. No entanto, discursos populistas frequentemente ganham força, por vezes em detrimento da educação, o que pode contribuir para a disseminação de crenças infundadas, como a rejeição a vacinas ou teorias pseudocientíficas.

Também não são incomuns os ataques serem dirigidos principalmente aos bolsistas de programas de Mestrado/Doutorado do país, sejam de instituições públicas ou privadas. Fato é, que a pesquisa no discurso político atual não é um assunto “mainstream”, sendo utilizada apenas como argumento justificativo para agressões verbais.



Ainda que parte da sociedade não valorize devidamente, os pesquisadores têm a tarefa fundamental — e, de certo modo, irônica — de inovar por meio de suas pesquisas. Essa tarefa pode ser comparada a um sacerdócio: ao mesmo tempo em que o pesquisador encontra satisfação pessoal e paz interior em sua atividade, muitas vezes em reclusão prolongada, ele contribui para o bem coletivo. Os frutos de sua pesquisa podem beneficiar toda a sociedade, ainda que os resultados nem sempre sejam imediatos.

A inquietação surgiu exatamente desse raciocínio: se a tarefa do pesquisador (que no Brasil majoritariamente é financiada pela iniciativa pública) é tão árdua, por que o investimento é tão baixo e instável do ponto de vista econômico?

A problemática a qual será dissecada é a seguinte: O investimento em bolsas de estudo de pós-graduação - Mestrado e Doutorado oriundos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vem sofrendo cortes e tal situação compromete o direito constitucional à educação. Havendo o comprometimento da educação, outros direitos são afetados? Como a teoria da escolha pública (*public choice theory*) pode explicar o maior ou menor investimento na área?

Como hipótese provisória para responder o primeiro questionamento, enuncia-se o seguinte: Se o investimento em Bolsa das citadas áreas de Mestrado e Doutorado (CAPES) não consegue cobrir as bolsas ofertadas nem abrir novas, o direito constitucional à educação tem sua efetividade comprometida, ainda que parcialmente. Como resposta provisória à segunda indagação a hipótese é a seguinte: Se o investimento e, por conseguinte, a educação em nível superior e pesquisa não são assuntos de interesse político com finalidades eleitoreiras, há uma tendência de que haja um recrudescimento (leia-se cortes) no incentivo ao fomento de Bolsas de Mestrado e Doutorado.

Como já dito, a delimitação do tema se restringe às bolsas das modalidades Mestrado e Doutorado da CAPES, por ser uma fundação de alcance federal, e uma das maiores incentivadoras da pesquisa no Brasil, sendo esse o limite da pesquisa.

Todavia, caso a segunda hipótese se confirme, é possível estendermos a explicação e generalizá-la, guardadas as devidas proporções, para outras entidades de fomento à educação no país.



Como elementos de reflexão, abordaremos a eficácia do direito à educação como pano de fundo para o questionamento dos valores das bolsas, a *public choice theory*, dentre outros tópicos a serem explicitados nas linhas posteriores.

## 2 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA COMO METODOLOGIA

Antes de analisar a Escola de Public Choice – Escolha Pública –, vale a pena relatar suas principais características. Em 1957, James Buchanan e W. Nutter deram origem ao Centro Thomas Jefferson de Estudos em Economia Política, em Charlottesville (EUA), constituindo-o como um Centro de Pesquisa que forneceu um ponto de referência obrigatório para todos os estudos que têm a pretensão de descrever a gênese da escola em questão (Toboso, 1992). A principal reivindicação desse centro de pensamento, nas palavras de Buchanan, era criar "*una comunidad de investigadores que deseaban preservar un orden social basado en la libertad individual*" (1986 a, p. 8).

Essa alegação pode ser entendida quando se consideram as origens formativas de Buchanan na Escola de Chicago – caracterizado por ser um defensor a todo custo do livre mercado e do exercício das liberdades individuais. No entanto, devido a problemas decorrentes da posição conservadora dessa escola, na Virgínia, o autor mencionado observou dificuldades que o levaram, na companhia de Tullock, a criar o Committee on Non-Market Decision Making, um precedente claro da Public Choice Society, que em 1966 foi favorecido por divulgar suas teorias, graças à revista Papers on Non-Market Decision Making. No entanto, as dificuldades os forçaram a deixar a Virginia School em 1969 e daí fundaram a revista e a Public Choice School.

Até então, os estudos de Análise Econômica do Direito eram caracterizados por analisar questões eminentemente privadas. Mas, a partir dos anos setenta, e

[...] como consecuencia de la tendencia de algunos economistas de aplicar reglas microeconómicas al estudio de la política, surge la corriente según la cual las elecciones que toman los diferentes agentes dentro de un mercado determinado son de carácter público en la medida en que al momento de seleccionar una alternativa determinada no sólo se consideran a sí mismos sino que también se decide para otros, caso en el cual las implicaciones de la manera de decidir y los efectos de la decisión deben ser tomados en consideración (Safar Díaz, 2009, p. 179).



Consequentemente, assumiu-se uma visão renovada, na qual é possível aplicar a teoria econômica às opções políticas e governamentais, uma abordagem para estudos não mercadológicos, opções extraeconômicas (Buchanan, 1986b).

Para o principal expoente desta escola, James Buchanan, é possível aplicar às opções políticas e governamentais as mesmas considerações que são empregadas por um indivíduo em particular ao tomar decisões. As decisões políticas:

[...] que son las realizadas por los estamentos del Estado encargados del manejo estatal, necesariamente generan costos a los particulares y a la sociedad en su conjunto. Asimismo, las decisiones políticas no le cuestan al Estado como tal, sino a todos los que se encuentran bajo el dominio de dicho estado. (Guzmán Napuri, 2002, p. 223-224).

Tendo em conta o exposto e considerando que a tomada de tais decisões requer a gestão de recursos públicos, é adequado levar em consideração que os cidadãos podem ter a possibilidade de recorrer a mecanismos que lhes permitam controlar e participar das decisões tomadas pelos diversos atores públicos. Especialmente porque, embora as Constituições descrevam mecanismos de controle e supervisão entre os vários órgãos e ramos do Poder Público – princípios de separação de poder e divisão do poder político –, esses nem sempre são suficientes, pois os indivíduos responsáveis pela tomada de decisões – por mandato constitucional a ser investido de tal competência – são movidos por seus próprios interesses – com base na teoria da racionalidade e maximização – e tomarão decisões com o objetivo de obter uma parcela maior de poder e manter sua posição de poder através da garantia de uma reeleição. Foi-se a teoria que afirma que o funcionário se comporta de maneira neutra e que sua motivação é constituída pela busca da satisfação do bem geral.

É por isso que o quadro jurídico, e especialmente a Constituição, deve estabelecer padrões que permitam harmonizar o interesse pessoal do funcionário com o interesse comum; nesses termos, será possível falar sobre eficiência social.

No entanto, esta Escola não lida apenas com a análise de motivações e controle de funcionários, mas também com cidadãos que, no exercício da democracia representativa e participativa, tomam decisões na escolha de candidatos, revogação de mandato ou apoio a qualquer causa política. Para essa escola, o paradigma do *homus oeconomicus* e *homo politicus*,

[...] descrito por la literatura tradicional de la ciencia política como un ser altruista y perseguidor incansable del interés público cuando actúa colectivamente - es visto, simplemente como un individuo racional que toma



decisiones (racionales) en el mercado político en su condición de representante, elector, burócrata, etc. (García García, 2008, p. 499).

É precisamente essa consideração que torna imperativo incorporar mecanismos de controle do cidadão nas decisões políticas tomadas por funcionários movidos por seu próprio interesse, conforme indicado por Pinzón Camargo (2010, p. 123): “no existe razón para pensar, parafraseando a Buchanan, que el individuo que elige entre manzanas y naranjas no es el mismo que debe elegir entre dos candidatos en una contienda electoral”.

Essa expressão constitui um dos pressupostos da escola em questão: individualismo metodológico. Portanto, os cidadãos podem ser considerados quando exercem seu direito de voto, considerando um processo de negociação (*catalaxis*) no qual, a partir de uma promessa, se obtém um voto. Cada cidadão terá um voto que ele usará – como no mercado – para comprar uma promessa oferecida por um candidato.

Essa Escola lida com a análise de situações não mercadológicas, nela o estudo do comportamento do indivíduo que participa do processo de tomada de decisão relacionado à formulação e implementação de marcos legais e regulatórios dentro do Estado constitui uma peça fundamental para entender como é possível transferir regras da microeconomia e economia do bem-estar – tradicionalmente aplicadas ao processo de troca de mercado – para o processo de troca política. Nesse sentido, as necessidades públicas ou sociais individuais são atendidas, enquanto o mercado trabalha para a satisfação das necessidades privadas. Portanto, questões como demandas individuais e coletivas de bens públicos, o comportamento dos partidos políticos, o funcionamento de grupos de pressão e lobistas, o funcionamento dos aparatos burocráticos no fornecimento de bens públicos e, finalmente, a teoria econômica das constituições.

O principal referencial teórico e marco da elaboração deste artigo é a teoria da escolha pública (*public choice theory*) para chegar à conclusão de um possível motivo da ausência (ou baixo) de investimento na área da pesquisa e se isso compromete ou não a eficácia do direito à educação.

Pois bem, a *public choice theory* tem como enfoque justamente entender as atitudes de quem aloca os recursos públicos em determinadas áreas e porque alguns setores são mais privilegiados ou prejudicados que outros, com uma visão mais racional de tais escolhas. A citada teoria é oriunda da economia (muito debatida na



análise econômica) e busca um entendimento mais calculista dos fenômenos que acontecem na sociedade, sendo uma matéria que pode ser utilizada em diversas outras disciplinas, não se esgotando apenas em seu viés econômico, sua característica marcante é a multidisciplinariedade (Mueller, 2008).

A *public choice theory* é uma área que lida não apenas com o fato em si como também com o ser em potencial, ou seja, aquele acontecimento que pode vir a nascer a depender de certas condições<sup>1</sup> (Rowley, 2008).

Como explicar que o investimento na pesquisa (em bolsas de fomento de Mestrado e Doutorado), que reflete não apenas de maneira direta no bem-estar coletivo como também na economia (a longo prazo), seja menor que o financiamento e por conseguinte investimento em estádios de futebol em locais ermos, onde nem mesmo um jogo fora sediado<sup>2</sup>? Ou ainda, como explicar o endurecimento dos requisitos para obter uma aposentadoria, com uma possível reforma da previdência, que tem como escopo mitigar os gastos com dinheiro público, e por outro lado, licitações serem realizadas para fornecer *lagostas* e *champagne* para determinado segmento<sup>3</sup>? A *public choice* visa entender fenômenos com essas características, no mínimo curiosas, porém o recorte aqui adotado, volta-se a ressaltar, terá como ponto central os investimentos em bolsas de pesquisa de Mestrado e Doutorado pela CAPES.

A ideia do poder do voto e da relevância que este tem nas atitudes dos políticos (que são geralmente os que administram o erário público) pode explicar uma má alocação de verbas públicas, ainda que contrária aos princípios constitucionais e ao bem-estar da coletividade em prol de “níchos eleitoreiros”.

<sup>1</sup> Muito similar à ciência jurídica segundo Kelsen, que define o direito como a ciência do *Dever ser* em oposição ao *ser*.

<sup>2</sup> Podem ser citados como elefantes brancos os seguintes estádios de futebol, herança da copa sediada pelo Brasil: Arena Pantanal em Cuiabá (que hoje serve de escola para 300 alunos, enquanto a capacidade de telespectadores seria de 41 mil pessoas), Arena da Amazônia (estádio alvo de investigações sobre fraudes em licitação), Arena das Dunas (há suspeitas e investigações que apontam corrupção e lavagem de dinheiro na construção do estádio), Arena Pernambuco (há investigações que apontam fraude de licitação e superfaturamento das obras) e, por fim, o estádio Mané Garrincha (estádio que gerou como consequência o encarceramento de suspeitos no envolvimento da construção do citado estádio, e de superfaturamento de aproximadamente R\$ 900 milhões). Para ainda mais informações a respeito desses elefantes brancos recomenda-se a leitura da seguinte reportagem: “Três anos após início da Copa, ‘elefantes brancos’ servem até de escola para reduzir prejuízo”. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40226673>.

<sup>3</sup> A famosa licitação de lagostas elaborada pelo STF envolvia produtos como uísque 18 anos, vinhos de excelente qualidade, dentre outras iguarias que somente um paladar de bom gosto pode apreciar, apesar da repercussão negativa, e a polêmica do assunto, a licitação foi concluída. Mais informações, acessar: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/05/02/stf-conclui-licitacao-de-lagostas-alvo-de-representacao-no-tcu.ghtml>.



Questionamentos que giram em torno de questões como: os indivíduos como eleitores compartilham dos mesmos interesses? Especificando ainda mais o assunto, tais eleitores conseguem identificar diferenças entre os interesses que são compartilhados? Por exemplo, não é incomum ouvir a expressão que as escolhas dos eleitores são pautadas pelo “bem comum” da sociedade, porém, como especificar o que é esse “bem comum”? São os eleitores aptos, em termos técnicos e de informação, capazes de distinguir o que seria algo bom para a massa da coletividade? E dentre tais temáticas, sabem separar suas preferências? Esses questionamentos são objeto da *public choice* (Mueller, 2008).

É possível, por meio da citada teoria, inclusive, entender o ambiente político e como as campanhas são orientadas para determinados pontos a depender da expectativa do eleitor. Por exemplo, em um ambiente político de crise, no qual as informações são complexas para entendê-las, e existe um custo alto para fornecê-las com baixo retorno eleitoreiro (ou seja, informar o eleitor é caro, e com um retorno de votos duvidoso), ao se propor soluções, pode-se vincular determinadas atitudes a ideologias, direcionando os votos a determinado partido ou *slogan* (Rowley, 2008). Com isso, vincula-se soluções a partidos e não a propostas, o voto acaba tendo como destino bandeiras e não alternativas aos problemas vigentes, em decorrência de como o próprio fenômeno funciona, pois se o investimento em informar o eleitor é custoso, em uma visão econômica mais vale rotular partidos a determinadas decisões, e o adversário aos valores não quistos (ou bem vistos ao olhar do eleitor).

Percebe-se da digressão até agora realizada que a escolha pública reflete não apenas os investimentos econômicos como também o conteúdo legislativo (matéria legal) elaborada pelo Poder Legislativo. Pode-se dizer que antes mesmo do interesse público (dos votantes), o político tem um interesse ínsito em se manter como político, ou seja, é um ator que compete por votos não apenas durante as eleições como também no período pós-eleições, ao contrário do que o senso comum pensa (ao menos em Democracias, onde a escolha do voto permite trocar os citados atores). Disso resulta que não existe voto gratuito, o poder de votar liga-se a uma troca, pode-se mesmo dizer que a estrutura legislativa e a estrutura legal são um retrato desse mercado eleitoreiro (Ramseyer, 1995). Ou seja, perscrutar como realmente o processo legislativo funciona para além dos trâmites legais, como quórum de aprovação ou vícios de competência ou incompetência na iniciativa de leis, a *public choice* permite o entendimento “por dentro do processo legislativo”, observando quais



são as vantagens econômicas advindas tanto para os legisladores como para a sociedade, sopesando se as medidas correspondem ao “ideal” previsto nas intenções que teoricamente seriam aptas a criar uma lei (Tollison, 1998).

Quanto à argumentação sobre a extensão dos efeitos da *public choice*, é possível afirmar que seus efeitos podem refletir inclusive no que tange à ideia do ativismo judicial (Merrill, 1997), ou seja, ainda que comumente se adote a ideia central de que os efeitos são principalmente vistos em um período anterior às eleições ou em um período próximo, a escolha de determinadas interpretações pode sofrer tendências de grupos de pressão que patrocinam a mudança de visão das leis (Merrill, 1997).

Ter uma visão romantizada, envolta de expectativas intangíveis no tocante aos representantes do povo e de suas atitudes como elaboradores das leis e gestores da coisa pública é uma ideia sedutora, porém impraticável, tais ideais são objetos de críticas justamente da teoria da escolha pública. Um dos principais teóricos do tema, James Buchanan (1984), define a *public choice theory* como um caminho em que visões idealizadas e românticas foram substituídas por noções mais precisas e reais de como a coisa pública funciona.

Como sabido, a escolha de uma metodologia em detrimento de outra nada mais é que um recorte para um entendimento específico de um ponto de vista da matéria. Ainda que a escolha tenha recaído sobre a *public choice*, o tema pode ser abordado por diversas outras correntes de pensamento. Todavia, parece pertinente trazer as contribuições desse referencial teórico principalmente porque o assunto investimento em bolsas de Mestrado e Doutorado (fomento na pesquisa), por vezes, é um assunto onde há mais emoção que razão, daí a necessidade do uso de uma matéria fria, oriunda da economia.

Entender a *public choice theory* traz uma nova visão sobre a matéria, porque, do conteúdo legislativo elaborado, pode-se afirmar que o enfoque das normas criadas tem um conteúdo valorativo menos protetivo ao real destinatário (povo de quem emana o poder), visando atingir mais finalidades privadas, como atender a um grupo de lobistas que buscam determinada aprovação para seus próprios fins, por vezes em detrimento do coletivo maior (Eskridge Jr., 1988).

As indagações trazidas pela teoria são mais importantes do que possíveis respostas já preestabelecidas que circundavam o debate. Questionamentos como: Por que não se investe mais em educação? E como resposta havia quem defendesse,



com razão – ainda que não inteiramente –, que os recursos públicos são escassos e por isso o investimento era deficitário em comparação com outros países, com o referencial teórico e as indagações respondidas sabe-se que o que permite aumentar ou reduzir o investimento em uma área específica é o interesse eleitoreiro que a questão pode trazer, independentemente de ser em educação, em saúde, ou mesmo em segurança pública. Não se trata de uma resposta definitiva e imutável, mas de uma hipótese recorrente levantada pela *public choice*.

Ou seja, não é a importância real da área a ser investida que permite dizer se haverá investimento governamental ou não. As escolhas são muito mais complexas, e como fica perceptível, o “interesse público” ganha outros tons, quiçá se confundindo com os interesses do próprio particular que detém o poder direto, ou indireto, por meio de influências para criar a legislação.

Do exposto e explicado, vislumbra-se a aplicação da *public choice* nos mais diversos segmentos, tanto em um momento prévio de criação legislativa (ou seja, na intenção do Poder Legislativo atender ou não determinada expectativa) bem como na execução dessa lei (leia-se normas, princípios etc.), seja por meio de medidas necessárias oriundas do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, quando pertinente sua atuação nos limites da legalidade. Portanto, a funcionalidade do que está contido na Constituição não depende somente do que está previsto no texto. Poder-se-ia dizer que, a par da importância do reconhecimento textual de certos acontecimentos, a realidade em que está envolto o texto da Constituição cidadã e o interesse eleitoreiro são os instrumentos que potencializam sua realização ou não. Ainda que possa ser absurdo, os interesses constitucionais subsumem-se aos interesses políticos e não o contrário.

O romantismo escrito nas linhas da Constituição Federal de 1988 e no rol extensivo de direitos escudados por seu texto, acabam tendo outra conotação quando se usa a *public choice* como referencial de leitura. Os compromissos ali expostos não conseguem, muitas das vezes, serem concretizados pela ausência de real interesse de que seja feita uma mudança concreta. O compromisso de que algo será feito (como o direito à educação será efetivado), por meio da positivação de certas posturas, traz acalento, mas não concretude, traz esperança, mas não realizações palpáveis necessárias para que uma realidade nacional se transforme. Teoria que também anda de mãos dadas, por assim dizer, com a *public choice* é o fenômeno da Constitucionalização simbólica. Enunciar direitos e estampá-los na redação da



Constituição Cidadã traz um aparente "compromisso" de que o direito ali insculpido terá o objetivo de ser concretizado, todavia, é aí que mora o cerne da teoria, é que esse simbolismo, ou seja, injetar no texto constitucional um direito a ser protegido traz uma proteção aquém do necessário, pois as condições sociais, econômicas e políticas podem não ser aptas a abrigarem e a protegerem tal direito, o termo hipertrofia simbólica é o excesso do uso deste mecanismo: CRIA-SE NORMA PARA PROTEGER DIREITO RELEVANTE -> NORMA É INSERTA NO TEXTO E ESPERA-SE QUE SEU EFEITO SEJA REALIZADO = NORMA NÃO SE REALIZA por condições externas a própria capacidade legislativa (Neves, 1996).

A expressão hipertrofia poderia ser substituída, sem prejuízo do entendimento textual, por enchimento constitucional, pois o valor que passará a ser protegido acaba enchendo a Constituição de novos artigos, e por vezes de conteúdo não tão novo (apenas repaginado para atender as expectativas de determinado grupo), sem trazer concretude e efetividade.

É possível afirmar que, embora a função simbólica (declarar que um direito é importante, e, portanto, consagrá-lo na Constituição Cidadã) seja importante, tal situação acaba tendo um efeito silencioso, porém não menos nefasto, qual seja, a omissão de atos que dão concretude aos direitos consagrados e protegidos pela manta constitucional. Como não há, ou há em baixa escala, uma fiscalização, por parte da população, de medidas tangíveis para tornar táticos os direitos previstos na Constituição, a tarefa de realizar os direitos acaba por ficar não concluída, uma incompletude que só passa a ser mitigada ou concretizada pelo Judiciário, nos devidos limites, e quando provocado.

Pode-se dizer então que a *public choice theory* ganha outra conotação em terras tupiniquins, pois é possível que medidas sejam aprovadas contra as expectativas eleitoreiras dos políticos (no sentido de que só é vantajoso aprovar aquilo que é rentável ou proveitoso em termos de votos), como medidas tendentes a diminuir o preconceito, ou investir em educação, porém a efetivação de tais direitos, quando aprovados, acaba por ter baixo alcance. Ainda que não seja aplicada a *public choice theory* no exato momento da criação legislativa, é possível enxergar uma dupla trava ultrapassado o momento da criação da lei: caso seja aprovada, pode-se simplesmente não a cumprir; ou cumpri-la de maneira tão diminuta que os efeitos sejam quase imperceptíveis.



A respeito da Constituição, Jorge Amaury Nunes (2008, p. 100) faz uma comparação pertinente a respeito do seu conteúdo, comparando-a com a realidade em que é ou fora criada:

Se se pode retirar uma imagem do dia-a-dia, a Constituição representa um instantâneo, uma fotografia, num dado momento, da resultante das forças dos exercentes do poder político<sup>19</sup>. Ora, parece razoável admitir que os detentores do poder político – que não representam todo o tecido social e que possuem interesses localizados – têm a pretensão de fazer prevalecer o seu projeto de sociedade ou de pacto social. Como, entretanto, essas forças estão, normalmente, em confronto, a resultante fotografada não representa, a rigor, nenhuma sociedade existente, mas, sim, uma sociedade possivelmente desejada, ou somente admitida naquele momento em que o confronto das forças gerou a resultante.

Apesar de o autor acima dizer que a Constituição é uma fotografia da sociedade, é possível dizer que o conteúdo pode ser fruto das aspirações da época, mas a efetivação dos direitos ali expostos depende de mais do que aspirações, depende da escolha política

Logo, a educação, ainda que seja elemento indispensável para o país desenvolver-se como potência e como nação, pode ficar relegada a um papel secundário, sendo políticas que sempre ficam à margem, tal é a lógica que se pode extrair da realidade que essa área vem sofrendo nos últimos anos.

A reação natural para aqueles que são crédulos no sistema é contradizer a teoria, todavia, a polêmica de se aceitar o proposto pela *public choice theory* vai além de um nível científico, pois grande parte do sistema de crenças no legislativo é posto em xeque. Não se trata de afirmar que todo legislador busque apenas a maximização de seu bem-estar, mas com o citado referencial, pode-se perceber que as atitudes dos parlamentares não são pautadas apenas pelo “bem comum”, longe disso, a teoria busca racionalizar o como e o porquê das atitudes políticas serem do jeito X ou Y, não se trata de questões de cunho moral, a teoria amplia os horizontes de como ver a política e o direito tornando patente que o indivíduo não busca somente o interesse público (Brennan; Buchanan, 1988), ainda que a lei teoricamente o obrigue a isso.

### 3 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CF/88



A Constituição de 1988, dentre tantos direitos a que faz alusão há um rol extenso de direitos, traz uma proteção especial para o direito à educação em vários dispositivos ao longo de sua redação, assumindo compromisso de elevar tal direito a um patamar de universalização e de qualidade, pois o desempenho não apenas da economia como de todo o país está plenamente atrelado ao desenvolvimento do ensino.

O compromisso assumido de garantir a educação, porém, é cumprido em diferentes níveis, ou mesmo aquém do desejado pelo próprio poder constituinte originário quando do momento da elaboração da Constituição Cidadã, pois a ideia da efetividade dos direitos no plano fático e concreto pode sofrer variações de acordo com os intérpretes, ou de quem está no poder administrando a máquina pública.

Em uma perspectiva de multiplicidade cultural e educacional, a laicidade do ensino e a necessidade de uma visão que acolhe o diferente e ensina o diferente também no aspecto religioso, em contraposição a uma postura de pregação e doutrinação religiosa, igualmente se revela como uma educação efetiva (Lourenço; Guedes, 2017).

Até mesmo a expressão direito à educação pode sofrer as intempéries das visões dos intérpretes, o que expressaria qual é a delimitação de tal significado. Parece-nos que o conceito trazido por Agostinho dos Reis Monteiro, embora não traga um conceito pétreo, pode nos auxiliar na tarefa de entendermos a respeito da educação:

Por consequência, o direito à educação é um paradigma novo. O direito de educação tradicional é um paradigma de subdesenvolvimento ético, psicológico e político. O novo direito à educação tem uma significação revolucionária que pode ser resumida nestes termos metafóricos: a educação já não está centrada na terra dos adultos, nem no sol da infância, mas projectada no universo dos direitos do ser humano, onde não há maiores e menores, pais e filhos, professores e alunos, mas sujeitos iguais em dignidade e direitos. Sendo assim, a razão pedagógica já não é a razão biológica da Família, nem a razão política do Estado, mas a razão ética do Educando, que limita tanto a omnipotência estatal como o arbítrio parental. (Monteiro, 2003, p. 25).

Em um retrospecto, comparando com o nível de detalhamento exposto no texto da Constituição de 1988, em comparação com as Cartas Constitucionais anteriores, é perceptível que houve um esmero maior por parte do constituinte (Oliveira, 1999),



portanto, se a análise recair apenas sobre esses fatores, houve uma melhora na situação de direitos, o que não garante a efetividade destes.

Até nos parâmetros do que pode ser uma boa educação ou uma escola excelente, há divergências doutrinárias e pedagógicas que não se limitam apenas a questão orçamentária e de investimento, o conteúdo e a escola que socializa o indivíduo e o instiga a superar os óbices enfrentados no cotidiano com outro olhar (Boto, 2005) também podem ser considerados efetividade educacional.

A própria Constituição Federal não diz com precisão o que significa o direito à educação, nem frases de maior impacto como “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 1988). É importante frisar que as expressões constitucionais muitas vezes são compromissos a serem executados, porém o grau de medição dessas variáveis fica a cargo do intérprete e varia conforme a maior ou menor estabilidade política.

Há quem defenda que apenas com a reinterpretação do texto constitucional é possível extrair uma solução que possibilitaria a consubstanciação do texto em realidade. Nesse sentido, o raciocínio de Carlos Bastide Horbarch (2007) é interessante, pois, em poucas linhas, defende o que a realidade parece demonstrar, ou seja, as interpretações “novas”, que de novas nada têm, apenas apresentam como novidade conceitos já abordados não apenas na própria Constituição como princípios jurídicos ainda mais antigos, esforço que não é suficiente para mudar a realidade.

O que dizer do inciso V, do art. 206 da Constituição cidadã que propugna que o ensino será guiado e terá como norte: "V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;" (BRASIL, 1988). Compromisso constitucional que não condiz com a realidade fática, vide notícias trágicas rotineiras nas quais há alunos dos mais diversos níveis, tanto primários, como oriundos de Universidades públicas, onde não há o mínimo necessário para que uma aula seja dada, faltando inclusive eletricidade e limpeza. Os exemplos são, infelizmente, perceptíveis, a UFMT teve a energia de seus *campi* cortada, as causas ainda não foram totalmente esclarecidas, mas, de acordo com a Associação dos Docentes da UFMT (Adufmat), existe relação entre o corte de energia e o bloqueio de 30% no orçamento de instituições públicas federais (SOUZA, 2019). De acordo com dados da Andifes, o orçamento das universidades federais no Brasil deverá diminuir



de R\$ 6,2 bilhões em 2023 para R\$ 5,9 bilhões em 2024. A associação solicitou, em comunicado, que o orçamento seja recomposto em, pelo menos, R\$ 2,5 bilhões, valor necessário para garantir o funcionamento adequado das universidades federais (Moreira, 2024).

Todavia, as dificuldades na efetivação do direito à educação não se restringem apenas ao ensino universitário e à pesquisa brasileira.

Dados internacionais apontam que, embora o investimento do Brasil em educação seja semelhante à média da *Organisation for Economic Co-operation* (OECD) em alguns níveis, ao analisar os dados com maior diligência (oriundos da pesquisa *Education at glance 2024*), percebe-se que o investimento por aluno é inferior aos países que melhor alocam os recursos na área da educação (OECD, 2024). Ou seja, embora haja investimento, em uma rápida e descuidada visão parece que a busca pela plena efetividade da educação está sendo consolidada, na verdade o investimento por alunos é muito aquém do desejado. O documento destaca que a taxa de crianças fora da escola no Brasil melhorou nos últimos anos, especialmente após as iniciativas para enfrentar as interrupções causadas pela pandemia. Entre 2019 e 2022, o Brasil viu uma queda na taxa de crianças fora da escola em pelo menos 5 pontos percentuais (OECD, 2024).<sup>4</sup>

Ou seja, do exposto até aqui fica a indagação: como é possível afirmar que o Estado brasileiro está comprometido com a educação? É necessário salientarmos que não é apenas o ano de 2024 ou a atual gestão federal que escancara o problema da educação no ensino superior no Brasil, pois sistematicamente cortes vêm sendo efetuados com maior ou menor repercussão midiática<sup>5</sup>. Fato é que apenas o compromisso teórico e literato não cumpre a árdua tarefa de mudar a realidade educacional do país.

Somente com esses exemplos, poder-se-ia lançar dúvida sobre a efetividade do direito constitucional à educação, mas o problema é ainda mais intenso.

<sup>4</sup>Para maiores informações a respeito dos dados da educação do Brasil e de outros países sob uma visão internacional, recomenda-se a leitura do relatório completo, que pode ser encontrado gratuitamente neste link: [https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024\\_c00cad36-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en.html).

<sup>5</sup>No ano de 2015, o Ministério da Educação (MEC) teve uma redução orçamentária de 10% em razão de ajustes fiscais necessários à época, bem como trocas constantes de Ministros da pasta do Ministério da educação também foram levadas em conta, tendo o aspecto financeiro destaque principalmente por ter atingido programas como o Financiamento Estudantil (FIES) e o Pronatec. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/01/02/educacao-perde-r-105-bi-em-2015.htm>.



A discussão sobre a educação no Brasil pode ser vista por diferentes ângulos: deveríamos avaliá-la comparando com o que já foi feito no passado do país, ou o parâmetro ideal seria medir contra os melhores sistemas educacionais do mundo? Mesmo quando olhamos para o passado, ainda é difícil afirmar com convicção que o direito à educação foi plenamente realizado, especialmente quando levamos em conta os padrões internacionais. Para quem acredita que "a educação no Brasil já está boa do jeito que está", os desafios se tornam ainda mais evidentes. Considerando que a abolição da escravidão demorou tanto a acontecer, o fato de termos hoje uma Constituição que defende a igualdade e o acesso à educação, apesar das falhas e obstáculos, mostra que houve avanços. Mas isso não significa que não precisamos melhorar ainda mais.

Como a palavra qualidade carrega uma variedade grande de sentidos, até mesmo em uma acepção pessoal, para além do formalismo e da semântica do verbete, apreciar o que seria uma educação de qualidade e afirmar que uma educação plena é sinônimo dessa citada qualidade carrega múltiplos sentidos (Oliveira; Araujo, 2005). Por um lado, pode-se delimitar a questão em três frentes para tentarmos definir a qualidade educacional e, por conseguinte, se essa é ou não efetiva: a) por meio de indicadores para afirmar ou negar a hipótese; b) pela quantidade de alunos que progridem na educação formal; e c) por fim, a qualidade do conhecimento desses alunos no seu desempenho (Oliveira; Araujo, 2005, p. 8).

A pesquisa científica traz frutos. Cortar o financiamento educacional nessa área é o mesmo que trazer um retrocesso ainda pior para toda a sociedade. Embora a entidade financiadora seja a FAPESP (tendo um alcance menor que a CAPES por atender uma escala de alunos maior), a pesquisa que culminou no uso de células do próprio paciente que foram reprogramadas para combater o câncer em um estágio avançado foi fruto de anos de pesquisa. É de se ressaltar que a sobrevida do paciente que foi usado como teste geralmente é menor que um ano, sendo apenas relegado a ele tratamentos paliativos (FAPESP, 2019). Ou seja, a pesquisa trouxe mais que a publicação de artigos e entrevistas a jornais, trouxe a esperança e a possibilidade de que o tratamento realizado por pesquisadores possa ser realizado em outros locais em um futuro não tão distante.

Em 2023, a CAPES alcançou seu maior volume de execução orçamentária dos últimos sete anos, com um aumento de 50% em relação a 2022, totalizando R\$ 5,4 bilhões. Esse crescimento, viabilizado pela PEC da Transição, trouxe grandes



avanços para os programas de pós-graduação e a formação de professores. Mas são necessários maiores investimentos. Sabemos que a pesquisa tem um papel fundamental no desenvolvimento do país, mas, para que isso realmente se concretize, é essencial que o tema esteja não só nas discussões acadêmicas, mas também no centro das decisões políticas. Para garantir o avanço da educação, é preciso que as discussões políticas, legislativas e jurídicas caminhem juntas e estejam comprometidas com esse objetivo.

Portanto, o texto constitucional é o norte para trazer eficácia, as suas palavras devem estar imbuídas de um conteúdo de interesse legislativo, somente assim o financiamento irá aumentar, ou ao menos cessarão os cortes.

A realidade de determinada localização onde uma pretensa lei deverá ter sua eficácia apreciada no caso concreto depende de outros elementos externos à própria lei ou ao preceito constitucional invocado, logo, a diferença entre os países subdesenvolvidos e desenvolvidos no tocante à educação não é apenas de texto legislativo, mas da realidade que agasalha o conteúdo legislativo. Nesse sentido são as palavras de Marcos André Couto Santos:

Para que se complete a concretização de uma norma jurídica e ocorra a sua plena efetividade, deve haver, além da conexão norma – sistema; norma – valores sociais, o necessário empenho de governantes/elites e da população em respeitar o ordenamento jurídico e fazer valer os princípios retores da ordem normativa. Isso significa que, para a Constituição e suas normas ganharem realmente efetividade social, é vital que a população conheça a Constituição e lute pelos direitos dispostos na Carta Fundamental, forçando os governantes a atuarem positivamente na consecução dos objetivos públicos constitucionalmente delimitados. Deve haver, assim, uma conexão clara entre as normas e os fatos sociais, sempre num esforço e mobilização da comunidade para que a sociedade organizada e o Governo trabalhem em benefício da efetivação de programas e objetivos constitucionais (Santos, 2000, p. 7).

Apenas a mera declaração Constitucional não resolve os problemas existentes, pelo contrário, declarar direitos sem existir a preocupação com a efetividade deles traz uma maquiagem para a situação objeto da norma, ou seja, criar uma disposição que protege a educação, mas não torná-lo um direito vivo e efetivo, cria uma falsa impressão de que as coisas estão acontecendo, quando, na verdade, permanece uma inércia substancial.



Barroso traz clareza e demonstra a necessidade de uma efetividade constitucional que deve ser realizada e não apenas idealizada em um plano teórico abstrato:

Assim é que, numa sucessão de percalços, foram editadas, em 172 anos de independência e menos de 100 anos de República, oito Constituições políticas. Em meio a outras constatações, a experiência revela que a simples existência formal de uma Constituição é de parca utilidade.

Não é difícil comprovar a tese. A Constituição da República do Paraguai - aliás, tal como a brasileira - contém dispositivo declaratório de que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido. A realidade, contudo, desmascara com tinturas de crueldade a solene dicção da norma, provendo um modelo político que nem vagamente tangencia o que se pudesse considerar como a expressão da soberania no exercício do poder. (Barroso, 1994, p. 33).

Tais palavras são plenamente cabíveis no tocante à educação brasileira, apenas o discurso demagógico de que a educação deve melhorar, e as belas expressões constitucionais tornam o problema “menor”, trazendo uma consequência de que existe uma “aparência” de compromisso com a educação, quando tal ideário é deixado de lado ativamente pelo gestor da coisa pública. É sabido que o orçamento público é limitado, embora as necessidades humanas (reais ou fictícias) continuem crescendo de maneira constante, sendo indispensável o bom senso na alocação da verba pública, porém, tratar a educação brasileira da forma atual é a única alternativa possível? Parafraseando as defesas mais comuns que a Administração Pública oferece, seria a educação brasileira atual, a reserva do possível? Embora demandem atitudes positivas do Estado, a intervenção para que a situação melhore pode ocorrer, inclusive, por meio do Poder Judiciário para que o conteúdo constitucional seja concretizado e efetivado para além das linhas da Constituição Cidadã (Bigolin, 2004).

Apesar de ter sido dito, que embora seja necessária a efetividade do texto constitucional/legal para torná-lo vivo e palpável, traduzir essa efetividade não é tarefa fácil, não apenas quanto ao conteúdo e qualidade da educação e das bolsas de estudo. Para dizer se há ou não efetividade educacional, é preciso analisar todo o contexto de direitos, que, por assim dizer, andam lado a lado com a educação, como os demais direitos sociais, logo, em um país onde há dificuldades para se cumprir normas concernentes ao trabalho, é possível dizer que a educação, por também ser um direito social, não está em boa direção, sendo a judicialização da educação alternativa usada para mitigar os problemas oriundos da falta de prestação em alguns âmbitos (Silveira, 2011).



Todo esse contexto de dificuldade econômica, nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet, reflete na execução dos direitos sociais, inclusive da educação, que pertence a este gênero:

A redução dos níveis de prestação social em tempos de crise, a “flexibilização” e mesmo supressão de direitos e garantias dos trabalhadores, o agravamento do desemprego e, portanto, das condições de acesso à fruição dos demais direitos, desafiam mecanismos de superação desse quadro e colocam em cheque a capacidade do Direito e das instituições e procedimentos do Estado Democrático de Direito de atenderem de modo adequado às dificuldades e bloquearem o déficit de efetividade dos direitos fundamentais em geral e dos direitos sociais em particular. (Sarlet, 2015, p. 465).

Ainda que haja uma crise ou instabilidade política e financeira, para se evitar o retrocesso social e garantir a segurança jurídica é imprescindível a manutenção dos citados direitos sociais (Carvalho; Costa, 2009), sob pena de um colapso.

A Constituição traz à baila raciocínio de que o conhecimento e a educação são imprescindíveis para o viver do cidadão, todavia, o sentido, o significado e o alcance da educação são os mesmos para todos aqueles que defendem tais pautas? É possível que se defenda a educação com ares de intelectualidade, ao mesmo tempo que esta é atacada nos bastidores da política.

A Constituição, para se tornar viva e efetiva, é imprescindível que se torne prática, no sentido de poder ser sentida. Ademais, apesar de ser influenciada por diversas correntes de pensamento, por ser fruto de todas essas influências, tem um conteúdo próprio, quiçá uma “alma” diversa das doutrinas conciliatórias que permitiram sua criação. A Constituição “não é plataforma de partido político – onde se inscrevem aspirações remotas e sonhos diversos – nem é o documento onde a classe dominante expia suas culpas, prometendo o paraíso aos dominados” (Barroso, 1994).

Ainda que o direito à educação seja um direito social, o comprometimento de cumprí-lo e efetivá-lo é indispensável até mesmo para que todo um arcabouço jurídico seja assegurado, vez que da educação, outros direitos são derivados, até mesmo como a livre expressão, os limites da liberdade dentre tantos outros.

Torná-la efetiva significa investir mais em educação? Significa investir mais em bolsas de estudo e pesquisa? O questionamento é pertinente, pois no Brasil há um histórico de desdém no tocante ao cumprimento das metas educacionais, sendo a questão do baixo investimento ponto de conflito antigo na história brasileira, conforme as palavras de Demeval Saviani:



Dada essa histórica resistência a investir na educação, o Brasil chegou ao final do século XX sem resolver um problema que os principais países, inclusive nossos vizinhos Argentina, Chile e Uruguai, resolveram na virada do século XIX para o XX: a universalização do ensino fundamental, com a consequente erradicação do analfabetismo. Para enfrentar esse problema, a Constituição de 1988 previu, nas disposições transitórias, que o poder público – nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) – deveria, pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. Isso não foi feito (Saviani, 2013, p. 753).

Ou seja, até mesmo se o parâmetro de efetividade educacional for o investimento “generalizado em educação”, é questionável a afirmação de que o direito à educação é efetivo, que dirá quanto ao questionamento existente sobre os números de bolsas.

Pode-se falar, inclusive, em dívida histórica na educação, em razão dos anos de ineficiência estatal na prestação de tal bem. O autor Alceu Ravanello Ferraro traz com clareza e precisão o sentido e o alcance dessa dívida histórica, que persiste em não ser paga:

Não é comum ouvir falar de dívida educacional. No entanto, o conceito de dívida não oferece dificuldade. Pode-se dizer que ele é de conhecimento universal e que sua aprendizagem independe de escolarização. A experiência, própria ou de pessoas próximas, encarrega-se de ensiná-lo, deixando, não raro, marcas profundas e indeléveis. Mesmo os 17,6 milhões de brasileiros e brasileiras de 10 anos ou mais, que o Censo 2000 classificou como não sabendo ler e escrever (analfabetos), sabem muito bem, geralmente por experiência própria, o que é dívida e o que é ser devedor. Com efeito, basta uma única prestação não paga — de um eletrodoméstico, de um par de sapatos ou de qualquer outra mercadoria ou serviço — para se experienciar a condição de devedor e se apreender, na prática, o conceito de dívida. Agora, já não é de tão fácil entendimento para as pessoas comuns, do povo, o discurso de que elas são credoras de educação escolar do Estado. Ou então de que o Estado lhes deve tantos anos de escola(rização). Tal dificuldade resulta de um conjunto de circunstâncias aqui apenas nomeadas e que se procurará aprofundar no decorrer do texto. Primeiro, o conceito de dívida educacional, ao colocar tantos cidadãos e cidadãs humildes na condição de credores frente ao Estado, inverte a posição habitual na relação. É óbvio que, tão desprovidas de educação escolar, assim como de tantas outras coisas no que concerne aos direitos sociais, essas pessoas terão dificuldade de se imaginar na condição de credoras. Ainda mais de credoras perante o Estado! (Ferraro, 2008, p. 275).

Ora, se for colocado de um lado o cidadão analfabeto como credor do Estado da prestação educacional, pode-se concluir que todos somos credores não apenas da educação básica, aquela tão imprescindível para o viver digno, como também somos credores da educação que possibilita uma mudança ainda mais profunda na sociedade como um todo, aquela realizada por meio da pesquisa científica.



Emerson Garcia (2004, p. 5) explica a importância do citado direito até mesmo para uma leitura de outros direitos constitucionais:

Ainda que concebido como um direito social, ocupando a segunda geração acima enunciada, a efetividade do direito à educação é imprescindível à própria salvaguarda do direito à livre determinação. Com efeito, como se poderia falar na liberdade de um ser acéfalo e incapaz de direcionar seus próprios movimentos em uma sociedade de massas, cujas relações intersubjetivas, a cada dia mais complexas, exigem um constante e ininterrupto aperfeiçoamento? A educação, assim, não obstante considerada um direito social, é imprescindível à salvaguarda de um direito que, sob um prisma lógico-evolutivo, o antecede na formação do Estado de Direito: a liberdade. Direitos de primeira e de segunda gerações, como se constata, convivem de forma harmônica e indissociável.

A questão do cumprimento das normas constitucionais deveria ser uma realidade, e não apenas uma expectativa, acaba sendo apenas uma utopia. Neviton de Oliveira Batista Guedes explica o que geralmente acaba ocorrendo com as normas constitucionais:

No Direito Constitucional, em que as Constituições reclamam por normas constitucionais que lhe promovam a concretização, a sua efetividade vê-se comprometida tanto quando a Constituição é afrontada por normas inconstitucionais (inconstitucionalidade por ação), como quando sua realização é recusada pela inércia daqueles que a deveriam concretizar (inconstitucionalidade por omissão). Essa não-concretização, que deveria ser exceção nas experiências constitucionais (pela supremacia que gozam as Leis fundamentais sobre as outras normas e sobre as ações dos detentores do poder), transformou-se, na história do Direito Constitucional, disfuncionalmente, na mais grave patologia de que padecem os textos constitucionais. (Guedes, 1995, p. 27).

Por conseguinte, para além de discussões constitucionais, é preciso observar todo o caminho de efetividade da norma, ou seja, o momento do nascimento desta e, se era interessante sob o ponto de vista do Legislativo, que a norma nascesse, e o interesse do Executivo e da sociedade para que a norma seja efetiva no plano concreto, sob pena de ser um punhado de palavras desprovidas de sentido realista, apenas postergando a tarefa para momentos vindouros que nunca chegam.

## 4 CONCLUSÃO



De todo o exposto, verifica-se que a *public choice theory* é um referencial teórico imprescindível para entender não apenas por que uma norma é criada como também entender o motivo pelo qual determinada lei ou preceito constitucional não se torna efetivada no plano da realidade.

Ora, se determinada matéria a ser apreciada pelo Legislador não tem um potencial de votos interessante para trazer um retorno adequado ao seu trabalho, é possível que o conteúdo legislativo dessa norma seja deixado de lado, ou, nas hipóteses de que mesmo sem um retorno eleitoreiro, a matéria ainda assim seja aprovada, é possível que seu conteúdo não passe de um conteúdo normativo ausente de repercussão social.

Parece-nos que esse é o caso do direito à educação e, mais especificamente, o caso das Bolsas de Mestrado e Doutorado financiadas pela CAPES. Como sabido, os recursos oriundos para financiar a pesquisa em nível federal é pública, e como o debate em torno dessa temática é baixo ou ineficaz, naturalmente não apenas o legislativo como o executivo tendem a ignorá-lo colocando pautas inclusive menos relevantes como prioridade, pois existe uma expectativa mais palpável de um retorno de votos.

Para que a situação seja revertida ou, em outras palavras, para que a situação da educação melhore, é indispensável que os debates em torno da educação e do financiamento da pesquisa sejam ampliados, não sendo apenas um assunto de “nicho”, reservado apenas aos intelectuais ou “aos comunistas, e esquerdistas que não gostam de trabalhar e só pensam em estudar”. Essa última frase, dita com um certo tom de deboche, nasce da boca daqueles que foram cooptados e não entendem a importância da pesquisa e da educação para um país. A resposta da academia deve ser uníssona não em tom de desdém, mas sim em acolhimento educacional e informativo para aclarar a importância do assunto, ainda que o interlocutor receba a informação com questionamentos e quiçá com uma agressividade incentivada por anos e anos de má-educação (tanto no aspecto formal, quanto material da palavra).

Caso o debate não se torne “popular”, ou seja, de fácil entendimento, sem tantas pompas, a pesquisa e a educação perdem. Os cortes de bolsas afetam não apenas o direito à educação como também o desenvolvimento e a busca do Brasil como potência, ou seja, o grau de efetividade e cumprimento da norma constitucional encontra-se prejudicado, arrastando outros direitos consigo.



## REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luis Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de Direito Administrativo**, [S. I.], v. 197, p. 30–60, 1994. DOI: 10.12660/rda.v197.1994.46330. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46330>. Acesso em: 24 out. 2024.
- BIGOLIN, Giovani. A reserva do possível como limite à eficácia e efetividade dos direitos sociais. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 1, p. 1-21, jun. 2004. Disponível em: [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao001/giovani\\_bigolin.htm](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao001/giovani_bigolin.htm). Acesso em: 19 out. 2024.
- BOTO, Carlota. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 777-798, out. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300004>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302005000300004&lng=en&nrm=iso&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300004&lng=en&nrm=iso&tlang=pt). Acesso em: 19 out. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 out. 2024.
- BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James M. Is Public Choice Immoral? The Case for the "Nobel" Lie. **Virginia Law Review**, v. 74, n. 2, p. 179-189, mar. 1988.
- BUCHANAN, J. Politics Without Romance: A sketch of Positive Public Choice Theory and its normative implications. In: BUCHANAN, James M; TOLLISON, Robert D (eds). **The Theory of Public Choice - II**. University of Michigan, 1984, p. 11-22.
- BUCHANAN, James. Political Economy: 1957-82. En **Liberty, Market, and State. Political Economy in the 1980's**, de James Buchanan. New York: New York University Press, 1986a.
- BUCHANAN, James. The Constitution of Economic Policy. En **Economics. Between Predictive Theory and Moral Philosophy**, de James Buchanan. Texas: Texas University Press, 1986b.
- CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COSTA, Eliane Romeiro. Segurança Jurídica e o princípio da proibição de retrocesso social na ordem jurídico-constitucional brasileira. **Revista Científica Internacional**, n. 5, p. 1-17, fev. 2009.
- CÉLULAS do próprio paciente são usadas em tratamento inovador contra o câncer. **Agência FAPESP**, 11 out. 2019. Disponível em: <http://agencia.fapesp.br/celulas-do-proprio-paciente-sao-usadas-em-tratamento-inovador-contra-o-cancer/31656/>. Acesso em: 19 out. 2024.



**EDUCAÇÃO PERDE R\$ 10,5 bi em 2015.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/01/02/educacao-perde-r-105-bi-em-2015.htm>. Acesso em: 9 out. 2019.

ESKRIDGE JR, William N. **Politics Without Romance**: Implications of Public Choice Theory for Statutory Interpretation. Faculty Scholarship series. 3824. Disponível em: [https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4828&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4828&context=fss_papers). Acesso em: 19 out. 2024.

FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dúvida educacional: e se o povo cobrasse? **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 273-289, ago. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022008000200005>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v34n2/05.pdf>. Acesso em: 18 out. 2024.

GARCÍA GARCÍA, José Francisco. El proceso legislativo sin romance: implicancias para el diseño constitucional chileno. **Revista Ius et Praxis**, Talca, v. 14, n. 2, p. 489-522, 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122008000200014>. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122008000200014](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122008000200014). Acceso en: 20 oct. 2024.

GARCIA, Emerson. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 5, n. 57, p.1-25, fev. 2004. Disponível em: [http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e6ecb9f7-96dc-4500-8a60-f79b8dc6f517&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=e6ecb9f7-96dc-4500-8a60-f79b8dc6f517&groupId=10136). Acesso em: 19 out. 2024.

GUEDES, Nérito de Oliveira Batista. **Para uma crítica à concretização das normas constitucionais a partir de José Joaquim Gomes Canotilho**. 1995. 189 folhas. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina - Centro de Ciências Jurídicas Curso de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 1995. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/76325?show=full>. Acesso em: 20 out. 2024.

GUZMÁN NAPURI, Christian. Una aproximación a la teoría del Public Choice y sus implicancias en los mecanismos de control estatal. **Derecho PUCP**: revista de la facultad de Derecho, n. 55, p. 223-243, 2002. DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200201.010>. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6540>. Acceso en: 15 oct. 2024.

HORBACH, Carlos Bastide. A nova roupa do direito constitucional: neo-constitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 96, n. 859, p. 81-91, maio 2007.

LOURENÇO, Cristina Sílvia Alves; GUEDES, Maurício Sullivan Balhe. O STF e o ensino religioso em escolas públicas: pluralismo educacional, laicidade estatal e autonomia individual. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 34, n. 3, p.145-165, dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/54375/33440>. Acesso em: 19 out. 2024.



MERRILL, Thomas W. Does public choice theory justify judicial activism after all? **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 21, n. 1, p. 219-230, jun. 1997. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/832/](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/832/). Acesso em: 19 out. 2024.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O pão do Direito à Educação.... **Educação Social**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 763-789, set. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a03v2484>. Acesso em: 19 out. 2024.

MOREIRA, Ana Clara. Universidades federais buscam apoio para evitar cortes de recursos: Projeto aprovado no Congresso prevê R\$ 5,9 bilhões em 2024 ante os R\$ 6,2 bilhões de 2023; reitores buscam bancada mineira para recompor perdas orçamentárias. **O tempo**, 17 jan. 2024. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/universidades-federais-buscam-apoio-para-evitar-cortes-de-recursos-1.3313056>. Acesso em: 10 set. 2024.

MUELLER, Dennis C. Public choice: An Introduction. In: ROWLEY, Charles. K; SCHNEIDER, Friedrich (eds). **Reading in Public Choice and Constitucional Political Economy**. Springer Science, 2008. p. 31-47.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176514>. Acesso em: 19 out. 2024.

NUNES, Jorge Amaury Maia. Princípios Constitucionais: Interpretação Visando à Efetividade dos Direitos Fundamentais. **Direito Público**, [S. l.], v. 5, n. 19, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1284>. Acesso em: 24 out. 2024.

OECD. Organisation for Economic Co-operation. **Education at glance 2024**. Disponível em: [https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024\\_c00cad36-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en.html). Acesso em: 19 out. 2024.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n. 28, p. 5-24, mar. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782005000100002&script=sci\\_abstract&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782005000100002&script=sci_abstract&tlang=pt). Acesso em: 18 out. 2024.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**, n. 11, p. 61-74, jun. 1999. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1413-24781999000200006&tlang=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-24781999000200006&tlang=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 out. 2024.



PINZÓN CAMARGO, Mario. **Aproximaciones al Análisis Económico del Derecho.** Bogotá: Universidad Externado, 2010.

RAMSEYER, J. Mark. Public Choice. **Coase-Sandor Institute for Law & Economics**, n. 34, p. 1-13, 1995.

ROWLEY, Charles K. Public Choice and Constitutional Political Economy. In: ROWLEY, Charles K; SCHNEIDER, Friedrich (eds). **Reading in Public Choice and Constitutional Political Economy**, Springer, 2008. p. 3-30.

SAFAR DÍAZ, Mónica Sofia. Análisis económico del derecho constitucional: aplicación de la teoría económica bajo la escuela de la elección pública. **Revista Derecho del Estado**, n. 23, p. 175-190, jul./dec. 2009. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/472>. Acceso en: 20 oct. 2024.

SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). **Revista de informação legislativa**, v. 37, n. 147, p. 5-14, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/602>. Acesso em: 10 out. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais a prestações sociais e crise: algumas aproximações. **Revista Espaço Jurídico Journal of Law EJLL**, Joaçaba, v. 16, n. 2, p. 459-488, jul. 2015. DOI: <https://doi.org/10.18593/ejll.v16i2.6876>. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/6876/0>. Acesso em: 19 out. 2024.

SAVIANI, Derméval. Vicissitudes e perspectivas do Direito à Educação no Brasil: Abordagem histórica e situação atual. **Educação social**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302013000300006&lng=en&nrm=iso&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300006&lng=en&nrm=iso&tlang=pt). Acesso em: 19 out. 2024.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 9, p. 30-40, jan. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25173>. Acesso em: 24 out. 2024.

SOUZA, André. Com 6 contas atrasadas, UFMT tem fornecimento de energia elétrica suspenso por falta de pagamento. **G1**, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/07/16/com-6-contas-atrasadas-ufmt-tem-fornecimento-de-energia-eletrica-suspenso-por-falta-de-pagamento.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2024.

TOBOSO, Fernando. Notas para el estudio de la elección pública. Origen y evolución del programa de investigación de la Escuela de la Public Choice. **Revista de Estudios Políticos**, n. 77, p. 321-332, jul./sept. 1992. Disponible en: <https://www.uv.es/ecoinst/papers/toboso1992-notasestudioeleccion.pdf>. Acceso en: 19 feb. 2024.



TOLLISON, Robert D. Public Choice and Legislation. **Virginia Law Review**, v. 74, n. 2, p. 339-371, mar. 1998.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.