

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Mestrado em Direito

DIREITO À EDUCAÇÃO: critérios e parâmetros para a garantia e o controle do princípio constitucional de padrão de qualidade

EMILIE KALYNE MUNHOZ

RIO DE JANEIRO

2015

EMILIE KALYNE MUNHOZ

DIREITO À EDUCAÇÃO: critérios e parâmetros para a garantia e o controle do princípio constitucional de padrão de qualidade

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do centro de Ciência Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Direito.

RIO DE JANEIRO

2015

EMILIE KALYNE MUNHOZ

DIREITO À EDUCAÇÃO: critérios e parâmetros para a garantia e o controle do princípio constitucional de padrão de qualidade

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Direito.

Aprovada em ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Patrícia Regina Pinheiro Sampaio

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Orientadora

Primeiro(a) Examinador(a)

Segundo(a) Examinador(a)

*Ao meu avô Antônio, homem de alma
nobre e coração sereno.*

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto da troca de aprendizado e carinho com todos aqueles que encontrei pelo caminho nesse pequeno espaço de tempo. Cada um, ao longo desses dois anos de estudo, contribuiu à sua maneira, alguns até mesmo sem notar o quanto havia modificado o destino deste trabalho.

Aos meus amigos e professores da graduação, o meu sincero agradecimento por acreditarem nesta linha de pesquisa e incentivarem os meus estudos e projetos de mestrado.

Agradeço, com o coração aberto, todos os funcionários da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade de São Paulo, por me receberem tantas vezes com paciência e prestatividade.

Aos meus amigos de turma, André, Carlos, Douglas, Edu, João Fernando, João, Mario, Paulo Fernando, Rogério, Tiago, Vivi e Zé, por compartilharem seus sorrisos, suas experiências de vida, e, principalmente, por fazerem a jornada acadêmica mais leve, mais divertida e alegre. Levo todos comigo.

Relembro, também, todos os professores que compartilharam seus ensinamentos conosco, e sou eternamente grata por engrandecerem a minha bagagem intelectual. Agradeço, em especial, pela atenção e dedicação, aos professores Álvaro Reinaldo de Souza, Celso Albuquerque, Cristiane Batista, Fernando Quintana, Jadir Brito, José Paulo Martins, Paulo Bessa e Paulo Mendonça.

Muita gratidão à orientadora deste trabalho, professora Patrícia Sampaio, a quem tanto admiro. Agradeço por me presentear com a sua dedicação ao trabalho e, principalmente, pelos apontamentos precisos, sem os quais eu não teria realizado esta dissertação.

À Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, pelas oportunidades proporcionadas, e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos de mestrado, fundamental para a execução desta pesquisa.

Agradeço a todos os amigos e membros da minha família pelo suporte, pelas alegrias, pela convivência e por compartilharem comigo esta existência.

Em especial, agradeço ao irmão Ygor, por tudo que representa e, principalmente, por acreditar ser a educação um instrumento de aperfeiçoamento do ser humano.

Por fim, agradeço a todos que acreditam no poder transformador da educação, pois instigaram em mim a vontade de realizar este trabalho.

*Educação não transforma o mundo.
Educação muda pessoas. Pessoas
transformam o mundo.*

Paulo Freire

RESUMO

O estudo se propõe a refletir sobre o direito à educação de qualidade como pressuposto para o desenvolvimento humano e socioeconômico. Aos auspícios da Constituição Federal de 88, da legislação infraconstitucional e internacional, enfatiza o dever do Estado de garantir à sociedade o direito à educação de qualidade. Após a análise de alguns dados estatísticos, da legislação pertinente e da análise jurisprudencial, a pesquisa procura demonstrar que tal direito ainda não encontrou a eficácia que o texto constitucional lhe confere. Em um segundo momento, o trabalho busca encontrar o significado jurídico de direito à educação de qualidade para que seja possível fornecer, ao final do trabalho, parâmetros e critérios minimamente objetivos para se avaliar a qualidade do serviço educacional. Por fim, analisa a possibilidade de se exercer diversas formas de controle sobre a qualidade do serviço de educação, bem como a necessidade de se avaliar e monitorar a prestação de serviço educacional para que haja substrato para o controle efetivo. A discussão, uma vez mais, se encontra no abismo traçado entre o texto normativo e a realidade sociopolítica.

PALAVRAS-CHAVE: direitos sociais; direito à educação; direito à igualdade; políticas públicas.

ABSTRACT

The research focuses on the importance of the right to education for human and socioeconomic development. In a constitutional context, it emphasizes the duty of the State to provide education with quality for society. After some data analysis and after assessing relevant case law and legislation, the dissertation aims to demonstrate that such right has not yet found the efficiency that the Brazilian Constitution assigns it. As a second step, the research seeks to find the legal meaning of the right to education with quality to provide some clear and objective criteria and parameters to pursue it as a public service. Finally, the research analyzes the possibility of exercising the control of the right to quality education, as well the requirement to increase the monitoring and evaluation of public service of education in Brazil. The discussion, once again, is in the chasm between the legislation and social reality.

KEYWORDS: social rights; right to education; right to equality; public policy.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| DIREITO À EDUCAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO..... | 15 |
| 1.1. Direito à educação, justiça social e desenvolvimento econômico..... | 15 |
| 1.2. Direito à educação básica: a previsão no ordenamento jurídico brasileiro..... | 20 |
| <i>1.2.1 O direito à educação no cenário internacional.....</i> | <i>20</i> |
| <i>1.2.2 O direito fundamental à educação de acordo com a Constituição Federal de 1988.....</i> | <i>22</i> |
| <i>1.2.3 A legislação infraconstitucional.....</i> | <i>25</i> |
| 1.3. O alcance do direito à educação no Brasil..... | 27 |
| 1.4. Direitos sociais: em busca de efetividade..... | 34 |
| 1.5. O direito à educação na visão da jurisprudência brasileira..... | 38 |
| <i>1.5.1 O direito à educação e o STF.....</i> | <i>39</i> |
| <i>1.5.2 A ADO n. 1.698/DF</i> | <i>42</i> |
| 1.6. Conclusão parcial..... | 45 |
| 2. O DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE..... | 46 |
| 2.1. Educação de qualidade: em busca de significado na literatura..... | 46 |
| 2.2. O direito à educação e o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade..... | 51 |
| 2.3. Educação básica de qualidade e o Plano Nacional de Educação..... | 51 |
| <i>2.3.1 O padrão mínimo de qualidade do ensino infantil.....</i> | <i>55</i> |

| | |
|---|-----------|
| 2.3.2 <i>O padrão mínimo de qualidade do ensino fundamental</i> | 56 |
| 2.3.3 <i>O padrão mínimo de qualidade do ensino médio</i> | 58 |
| 2.4 Direito à educação básica de qualidade: critérios e parâmetros objetivos | 59 |
| 3. O CONTROLE DA EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE NO BRASIL | 65 |
| 3.1. Breves considerações sobre o controle judicial das políticas públicas..... | 65 |
| 3.2. A discricionariedade arbitrária: a diferença entre criatividade judiciária e ativismo judicial..... | 70 |
| 3.3 A possibilidade do controle judicial do direito à educação de qualidade..... | 75 |
| 3.4 Outras possibilidades de controle do direito à educação de qualidade: para além do controle judicial..... | 80 |
| 3.4.1 <i>O controle externo realizado pelo Tribunal de Contas</i> | 82 |
| 3.4.1.1 <i>Um estudo de caso: a fiscalização do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro</i> | 84 |
| 3.4.2 <i>O controle social através do Conselho Escolar</i> | 85 |
| 3.4.3 <i>O Controle extrajudicial da qualidade da educação: o termo de ajustamento de conduta</i> | 88 |
| 3.5 O controle da educação de qualidade: a necessidade de avaliação e monitoramento do serviço público educacional e o direito à informação | 89 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 93 |
| REFERÊNCIAS | 98 |

Introdução

A educação é tema concernente a todos os ramos da sociedade. É a partir dela que o cidadão desempenha o papel de agente transformador da sua realidade e comunidade.

Trata-se de um bem semipúblico, como diria o Nobel de economia Amartya Sen, uma vez que contribui não só para o desenvolvimento pessoal do ser humano, mas, via reflexa, também o faz para o desenvolvimento socioeconômico do país (SEN, 2010. p. 172).

Sob esta perspectiva, a educação passa a ser imprescindível para o próprio conceito de liberdade, sem a qual não há evolução das capacidades individuais. A supressão das liberdades individuais, como defendido pelo economista Sen, acaba prejudicando não só a esfera individual, mas também o próprio desenvolvimento do país. A sua promoção, ao contrário, reduz as desigualdades sociais e promove uma economia sólida e competitiva.

Sem educação, ao menos em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, a gama de oportunidades e escolhas é drasticamente reduzida. E é neste ponto em que o indivíduo é tolhido das suas liberdades mais primárias. A ausência desta liberdade reduz não só as oportunidades individuais, mas também atrasa o processo de desenvolvimento do país.

Como resultado de uma política pública continuada de mais de 15 anos, os relatórios do PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), de 2012, confirmam que o Brasil realizou um progresso substancial em educação. Houve significativo avanço na proficiência dos alunos em matemática¹.

Embora os avanços em termos de universalização do acesso à instituição escolar sejam inegáveis, há, em média, 23,5% de analfabetos funcionais no Brasil, o que representa, aproximadamente, 47 milhões de brasileiros com dificuldades em realizar contas matemáticas

1 O Programa Internacional de Avaliação dos Alunos avalia o desempenho escolar dos estudantes na faixa dos 15 anos – idade em que, no Brasil e na maioria dos países, encerra-se o ensino fundamental. O programa é desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e busca analisar conhecimentos básicos em Matemática, Leitura e Ciências. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2014/relatorio_nacional_pisa_2012_resultado_s_brasileiros.pdf> . Acesso em março de 2015.

básicas e interpretar textos de baixa complexidade². Em relação aos padrões globais, o PISA demonstra que o Brasil se encontra muito aquém dos níveis básicos de alfabetização³.

Tais dados evidenciam que, embora o acesso à educação tenha adquirido avanços incontestáveis, a qualidade do ensino, no Brasil, é deficiente. Partindo desta premissa, e sob a ótica do direito, o presente trabalho se propõe a analisar o contraste entre os avanços em termos de garantias legais e a qualidade do sistema de ensino.

Desde já cumpre ressaltar que, em termos de delimitação de pesquisa, mormente na segunda e terceira parte do trabalho, a análise se debruça primordialmente sobre a qualidade da educação básica (período educacional de crianças e adolescentes de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos) e pública.

Estão, portanto, excluídos da análise o ensino privado, em virtude das peculiaridades que lhe são próprias, o direito ao ensino dos jovens e adultos, à educação superior, à educação pré-escolar, à educação especial (deficientes) e o direito à educação indígena.

A delimitação da pesquisa ocorreu por três razões: (i) a educação básica (dos quatro aos dezessete anos) é gratuita e obrigatória (art. 208, I, CF)⁴; (ii) a educação da criança e do adolescente (dever compartilhado entre a família, o Estado e a sociedade) é, para a Constituição Republicana, prioridade absoluta (art. 227, CF); (iii) o Estado é o maior provedor do serviço educacional no país⁵ – a rede privada de ensino é responsável,

² Dados de 2005, fornecidos pela série de pesquisas históricas e estatísticas do IBGE. Disponível em , <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD386&t=taxa-analfabetismo-funcional-sexo>. Acesso em 11.08.2013.

³ Confira-se relatório em: <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>> Acesso em março de 2015.

⁴ Muito embora as demais modalidades de educação também possam ser consideradas como direito fundamental, sendo obrigação do Estado, da família e da sociedade a sua promoção, somente o ensino de crianças e adolescentes de quatro a dezessete anos, no entender constitucional (art. 208, I), é obrigatório, não sendo facultado, portanto, o abandono voluntário e espontâneo do ensino institucional. Assim, os responsáveis legais das crianças e adolescentes pertencentes a esta faixa etária devem zelar pela comparecimento das mesmas à instituição de ensino, garantindo, portanto, a frequência escolar regular.

⁵ INEP – dados do censo escolar de 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf>. Acesso em 17.02.2014.

aproximadamente, apenas por 24,7% das matrículas dos alunos da pré-escola, por 13,1% das matrículas do ensino fundamental e por 12,7%⁶ das matrículas do ensino médio.

A premissa de investigação partiu do §3º do artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Tal dispositivo atribui ao Plano Nacional de Educação a tarefa de regulamentar o sistema educacional brasileiro, inclusive no que tange à garantia de padrão de qualidade. Além disso, também prevê que a distribuição de recursos públicos deve ocorrer de modo a assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório.

Já a hipótese é que, diante do elevado percentual de analfabetismo funcional e dos resultados precários apresentados pelos estudantes brasileiros na avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), o direito à educação e o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade ainda carecem de efetividade.

A metodologia empregada no trabalho foi essencialmente bibliográfica, realizada através da leitura de obras científicas, artigos publicados em revistas científicas ou veiculados por meios eletrônicos, bem como documental, por meio da análise dos diplomas legais que trazem prescrições pertinentes ao estudo em questão, inclusive de materiais estrangeiros. Também utilizamos a técnica de análise jurisprudencial ou de estudo de casos, própria do ramo da ciência do Direito.

Para melhor compreensão do tema, o trabalho encontra-se dividido em três capítulos.

O primeiro analisa o papel do direito à educação no Estado Democrático de Direito, bem como a sua relação com a justiça social e o desenvolvimento socioeconômico.

Para tanto, recorre-se principalmente à literatura do campo da economia para demonstrar que a educação formal (institucionalizada) é corresponsável por impulsionar o desenvolvimento socioeconômico de um país, bem como pela redução das desigualdades sociais, além de contribuir para o aumento da qualidade de vida dos cidadãos.

⁶ É no início do ensino médio que ocorre a avaliação do PISA. Embora a prova seja direcionada aos alunos de escolas públicas e privadas, a rede pública, no Brasil, engloba, aproximadamente, 87% dos estudantes desta faixa etária. Disponível em <<http://www.oecd.org/education/PISA-2012-results-brazil.pdf>> . Acesso em março de 2015.

Em um segundo momento, em atenção à relevância do direito à educação, examina-se o tratamento legal reservado ao direito à educação no Brasil. Percorre-se a legislação internacional, constitucional e infraconstitucional.

Após a análise da legislação pertinente e de alguns dados estatísticos, a pesquisa procura demonstrar que o direito à educação ainda não encontrou a efetividade que o texto constitucional lhe confere.

No caso específico do Brasil, o processo de universalização do acesso à escola começa a se efetivar de fato a partir da década de 90, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inseriu no texto constitucional a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental (dos 7 aos 14 anos).

Apesar dos avanços, ao analisar o índice de analfabetos funcionais – pessoas que possuem menos de quatro anos de estudo –, é possível perceber que o Brasil ainda encontra dificuldades em concretizar o direito à educação, nos moldes prescritos pelo texto constitucional.

A partir desta constatação é necessário fomentar um novo debate: até que ponto o direito à educação possui efetividade nos termos constitucionais? É suficiente o acesso ao sistema educacional? É possível que o direito contribua de alguma forma para este debate?

Em decorrência da dificuldade na transposição do texto legal para a realidade sociopolítica, verifica-se uma ineficácia na prestação do serviço de educação por parte do poder público, o que acaba provocando resultados adversos no desenvolvimento das habilidades cognitivas dos cidadãos.

É exatamente este ponto (negligência, omissão, deficiência na efetivação do direito social à educação) que tangencia a atuação governamental das demais instituições, fazendo com que seja necessário analisar não só a questão da problemática da efetividade dos direitos fundamentais, como também a posição dos Tribunais brasileiros a respeito da qualidade educacional do sistema de ensino.

São estes os questionamentos que levaram ao segundo capítulo, que persegue o significado jurídico do direito à educação de qualidade a partir da literatura especializada, do

princípio constitucional de garantia de padrão de qualidade na educação e, principalmente, da análise do Plano Nacional de Educação, que regulamenta o sistema nacional de ensino.

O objetivo, ao final do segundo capítulo, é oferecer critérios e parâmetros minimamente objetivos para que seja possível avaliar se o serviço educacional (prestado pelo poder público) corresponde a um parâmetro satisfatório a nível constitucional.

Por fim, o terceiro capítulo examina a possibilidade do controle da efetividade do direito à educação de qualidade no Brasil. Para tanto, traça em linhas gerais algumas considerações sobre o controle judicial de políticas públicas, verificando a sua possibilidade e a problemática do chamado “ativismo judicial”.

Ato contínuo, a pesquisa faz uma breve análise de outras possibilidades de se exercer o controle do direito à educação de qualidade, que vão além do controle judicial. Analisa-se, brevemente, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, o controle social do Conselho Escolar, e a possibilidade do controle extrajudicial pelos órgãos públicos.

O último capítulo se encerra com a constatação de que, para que haja o efetivo controle do direito à educação de qualidade, são necessários a avaliação e o monitoramento constantes do serviço público educacional, bem como a divulgação das ações governamentais em relação ao tema. Afinal, só é possível exercer o controle quando há compreensão e esclarecimento do objeto a ser controlado.

1. DIREITO À EDUCAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.1 Direito à Educação, justiça social e desenvolvimento econômico

Sergio Cavalieri Filho, no artigo “Direito, justiça e sociedade”, apresenta o direito como uma invenção humana, um instrumento de pacificação social e realização de justiça. A justiça, por sua vez, seria todos os valores que compõem a ideia de direito natural: liberdade, igualdade, fraternidade, dignidade, equidade, honestidade, moralidade, segurança, etc. (CAVALIERI, 2002, p.58).

Na sua concepção, a justiça, devido à volatilidade de seus valores, é quase inalcançável pelo direito, “quer por não ter acompanhado as transformações sociais, quer pela incapacidade daqueles que o conceberam, e quer, ainda, por falta de disposição política para implementá-lo, tornando-se por isso um direito injusto” (CAVALIERI FILHO, 2002, p. 58).

Cavalieri vai um pouco além. Se a finalidade do direito é a justiça, qual seria a finalidade da justiça? Em sua concepção, a finalidade da justiça seria a própria transformação social, que está prevista na Constituição Federal: uma sociedade “sem preconceitos e discriminação de raça, sexo, cor ou idade; uma sociedade livre, solidária, sem pobreza e desigualdades sociais, na qual a cidadania e a dignidade da pessoa humana estão no topo da pirâmide jurídica” (CAVALIERI FILHO, 2002, p. 60).

Desta forma, o direito justo seria aquele que busca alcançar a transformação social e procura conduzir a sociedade a um patamar no qual a cidadania e a dignidade humana são, ao mesmo tempo, o fim e o meio para alcançar a verdadeira justiça social. Desse argumento se extrai que o direito, enquanto instrumento de transformação e pacificação social, só é legítimo, portanto, enquanto tiver por base os valores preconizados pela justiça.

Ainda que não seja possível alcançar a justiça, devido à mutabilidade intrínseca aos valores sociais, é preciso sempre avançar em sua busca.

Do entrelace entre direito e justiça em busca da transformação social, destaca-se, como instrumento primordial para atingir esta finalidade, o direito à educação. Isto porque, além de se apresentar como um mecanismo de inserção do indivíduo na sociedade e no mercado de trabalho, o direito à educação é também corresponsável pelo desenvolvimento das potencialidades humanas.

A partir desta reflexão, uma questão é colocada em debate: como o direito à educação pode ser um instrumento eficiente para alcançar a justiça social?

Para responder a esta pergunta é necessário entender, em primeiro lugar, que há dois tipos de educação: a informal e a formal. A educação não formal ocorre, desde os primórdios, “por intermédio da convivência, da orientação, da imitação, da diferenciação” (BEUST, 2000, p. 27). Já a educação formal seria a educação institucionalizada, regular, exercida através de uma unidade escolar.

Quando se alude ao direito à educação, de um modo geral, a referência é à educação formal, escolar. Isto, ao menos, por três razões. Primeiro porque o ensino informal é intangível do ponto de vista sociopolítico e econômico, ou seja, não é possível avaliar os seus resultados a curto ou médio prazos. Segundo porque o ensino através da instituição escolar é, em muitos países, obrigatório, e, portanto, faz parte da realidade da maior parte da população mundial⁷. E terceiro porque a escola, principalmente em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, torna-se um elemento indispensável para a formação cognitiva e social do cidadão, uma vez que proporciona um espaço universal de desenvolvimento de habilidades cognitivas e de integração social⁸.

Do ponto de vista socioeconômico, há um consenso acadêmico que a educação formal é responsável por impulsionar o desenvolvimento socioeconômico de um país⁹, bem como

7 No Brasil, o ensino é gratuito e obrigatório dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade – art. 208, I, da CF.

8 Não obstante, entendemos que a educação informal exerce um papel fundamental na sociedade contemporânea, mas, devido à complexidade do tema, não será objeto de análise do presente estudo.

⁹ Confira-se neste sentido: HANUSHEK, Erik A.; WOBMANN, Ludger. The role of education for economic growth. World Bank Policy Research Working Paper 4122, February 2007. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.txt?sequence=2>> . Acesso em 14.01.14; Hanushek, Erik A.; KIMKO, Dennis D. Schooling, labor force quality, and the growth of nations. The

pela redução das desigualdades sociais, além de contribuir para o aumento da qualidade de vida dos cidadãos.

Não por acaso, o economista Sen classifica a educação como um bem semipúblico, ou seja, um bem particular e coletivo, que beneficia, ao mesmo tempo, a qualidade de vida do indivíduo, o desenvolvimento da sociedade na qual está inserido e o progresso econômico do país (SEN, 2010, p. 172).

Sem acesso à instituição escolar, ao menos em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, as oportunidades sociais e as possibilidades de escolha individual, bem como as chances de desenvolvimento socioeconômico, são drasticamente reduzidas. De forma que aqueles que possuem acesso à educação adquirem vantagens competitivas e se destacam no cenário socioeconômico, o que acaba por ampliar as desigualdades sociais.

De acordo com Roberto Viecegli “o direito à educação é essencial para assegurar a igualdade de oportunidade substancial, conferindo a todos os cidadãos condições materiais e intelectuais de existência; o que implica, em âmbito macro, o desenvolvimento nacional” (VIECELLI, 2012, p. 211).

No Brasil, na tentativa de correlacionar o desenvolvimento socioeconômico com a educação, os economistas Naércio Menezes Filho e Wladimir Machado Teixeira apresentam um estudo que aponta que a escolarização (os anos em que o indivíduo frequenta a escola) está relacionada direta e positivamente com a remuneração dos indivíduos, bem como com as condições de trabalho às quais estão submetidos e com a possibilidade de escolha de trabalho. Isto significa que o indivíduo mais instruído, com mais anos de educação escolar (institucionalizada), é melhor remunerado, possui melhores condições de trabalho e alcança, conseqüentemente, melhora da sua qualidade de vida (TEIXEIRA; MENEZES FILHO, 2012, p. 479-496).

Com relação ao progresso econômico, há evidências de que a educação é indispensável a este processo. A relação entre escolaridade e o Produto Interno Bruto, no

Brasil, foi objeto da pesquisa realizada por Angussu, Salvato e Nakabashi. No período analisado, de 1980-2002, ao investir em escolaridade, os Estados do Paraná e Sergipe apresentaram significativas taxas de crescimento econômico:

Sergipe, que quase dobrou os anos de escolaridade da sua população com 25 anos ou mais, apresentou a maior taxa de crescimento do PIB *per capita* no período. O Estado do Paraná, além de aumentar em praticamente três anos a média de escolaridade da sua população e ganhar seis posições, apresentou uma das maiores taxas de crescimento econômico no período (CANGUSSU; SALVATO; NAKABASHI, 2010).

A conclusão dos autores em relação ao impacto da escolaridade sobre o PIB é a seguinte: “Sendo a média de anos de estudo, no período, de 4,7 anos, um ano de escolaridade corresponde a 21,3% no total de anos de estudo. Dessa forma, um ano adicional de escola aumenta o PIB per capita em 8,5%” (CANGUSSU; SALVATO; NAKABASHI, 2010).

Investir nas capacidades das pessoas — através da saúde, educação e outros serviços públicos — não é um apêndice do processo de crescimento, mas sim parte integrante do mesmo. A rápida expansão de empregos de qualidade constitui uma característica fundamental do crescimento que promove o desenvolvimento humano¹⁰

Assim, confirma-se o caráter imprescindível do sistema educacional para o desenvolvimento econômico e humano, fato que sustenta e fortalece o direito ao acesso à educação. Tanto é assim que diversos países, dentre eles o Brasil, adotaram em seu ordenamento jurídico o caráter obrigatório do direito à educação.

De acordo com o José Marcelino Rezende e Tiago Alves, estudiosos do sistema educacional brasileiro, o ensino compulsório universal é uma estratégia adotada por diversos países para viabilizar o exercício do direito à educação a todos os segmentos da sociedade. Em suas palavras:

A previsão em lei do ensino obrigatório para uma parcela da população durante um período determinado da infância e juventude tem sido uma das estratégias adotadas por diversos países para viabilizar o exercício do direito à educação a todos os segmentos da sociedade, uma vez que as oportunidades educacionais têm sido, com maior ou menor intensidade, tanto nos países subdesenvolvidos quanto nos países desenvolvidos, estratificadas, de acordo com o status econômico e social dos indivíduos e,

¹⁰ Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. Disponível em <http://www.un.cv/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>. Acesso em 26.01.2014.

em muitos contextos, ainda por gênero, raça e local de moradia. Dessa forma, a educação compulsória tem sido um instrumento para que a educação deixe de ser um privilégio de classe ou grupos sociais e passe a ser garantida como um direito fundamental para todos (PINTO; ALVES, 2010).

No caso específico do Brasil, o processo de universalização do acesso à escola começa a se efetivar de fato a partir da década de 90, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inseriu no texto constitucional a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental (dos 7 aos 14 anos). Gratuidade e obrigatoriedade que foi estendida a toda educação básica (dos 4 aos 17 anos), em 2009, pela Emenda Constitucional n. 59.

Não obstante os esforços para universalizar o acesso à instituição escolar, no Brasil, constata-se que as desigualdades educacionais persistem na realidade brasileira. “Se antes [da década de 90] a exclusão se dava por falta de escola e pelas múltiplas reprovações, ocasionando o abandono e a evasão, hoje a exclusão se dá pela falta de aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente, que nega às classes populares o conhecimento escolar” (BONAMINO; LIMA, 2013).

Assim, o acesso à escola não basta para o efetivo exercício do direito à educação. Somente o ensino de qualidade – leia-se o direito ao conhecimento escolar – é capaz de inserir, efetivamente, o indivíduo de maneira crítica na sociedade para que este possa desempenhar o seu papel político, social e econômico de forma efetiva. A educação qualitativa – ou seja, o direito a desenvolver habilidades cognitivas – é, portanto, a verdadeira forma de garantir a igualdade entre os membros da sociedade (PINTO; ALVES, 2010).

Por tais razões, portanto, é possível afirmar que a privação do direito à educação de qualidade, principalmente em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, significa (i) aumento das desigualdades sociais; (ii) desenvolvimento econômico engessado por falta de mão de obra qualificada; (iii) desenvolvimento humano deficiente; (iv) cidadania crítica ausente; (v) dificuldade de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho.

Sendo, pois, o direito à educação um instrumento para alcançar a justiça social e a igualdade democrática, faz-se necessário analisar pormenorizadamente a inserção deste direito no ordenamento jurídico pátrio. É o que se propõe o item a seguir.

1.2 Direito à educação básica: a previsão no ordenamento jurídico brasileiro

Algumas habilidades humanas são indispensáveis para garantir a igualdade de oportunidades e a inclusão social. Uma sociedade, como a contemporânea, que se organiza através de letras e números clama, minimamente, pelo domínio básico do cálculo, da leitura e da escrita. Tais habilidades garantem a independência do cidadão em diversos quesitos, sendo alguns deles a mobilidade urbana, o acesso à informação, o acesso ao mercado de trabalho, a participação cívica e política.

É por tal razão que o direito à educação tem sido o ponto nevrálgico da sociedade contemporânea. Em outras palavras, “exercer o direito à educação é essencial para desenvolver a personalidade e implementar os outros direitos humanos, pois dela ninguém poderá ser excluído” (ONU, ORALC, 2008, p. 9).

O direito à educação torna possível o exercício de outros direitos humanos fundamentais e, em consequência, da cidadania. Dificilmente se poderá ter acesso a um emprego digno, ao exercício da liberdade de expressão ou de participação, se não se tem educação. Isto supõe que não pode ser considerada como mero serviço ou uma mercadoria negociável. Mas sim, como um direito que o Estado tem a obrigação de respeitar, assegurar, proteger e promover (ONU, OREALC, 2008, p. 32).

Sendo um direito humano fundamental, é necessário, portanto, analisar o direito à educação no contexto internacional para só então ressaltar as peculiaridades do ordenamento jurídico brasileiro.

1.2.1 O direito à educação no cenário internacional

Na esfera internacional, a Declaração Universal dos Direitos do Homem¹¹ e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹² consideram ser a educação

¹¹ Declaração universal direitos humanos, artigo XXVI, 1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.2. A instrução

escolar – ou mais comumente conhecida como instrução – elemento fundamental para o desenvolvimento da personalidade humana, para o fortalecimento dos direitos e liberdades fundamentais, bem como responsável, também, por promover a tolerância, a compreensão e a paz entre os homens.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem enfatiza o direito universal e gratuito à instrução primária¹³ e ressalta a necessidade de se promover, através do ensino, a compreensão, tolerância e amizade para a manutenção da paz. Também aponta para a liberdade dos pais na escolha do gênero de instrução que será ministrada aos seus filhos.

De acordo com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a educação primária deve ser gratuita e acessível a todos e, além disso, a educação secundária¹⁴, técnica e profissionalizante deve tornar-se acessível a todos, através da implementação progressiva do ensino gratuito.

será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada aos seus filhos.

¹² Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Artigo 13, §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. §2. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: 1. A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos. 2. A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito. 3. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.

¹³ De acordo com a Classificação Internacional Normalizada da Educação, estabelecida pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, a educação primária corresponde, normalmente, ao ensino dos 5-7 anos aos 10-12 anos, dependendo do sistema educacional de cada país. Disponível em <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-en.pdf>>. Acesso em 14.02.2014.

¹⁴ De acordo com a Classificação Internacional Normalizada da Educação corresponde a 8-11 anos de escolaridade. Disponível em <<http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/isced-2011-en.pdf>>. Acesso em 14.02.2014.

A Declaração Universal dos Direitos da Criança garante à criança especial proteção para a garantia do seu desenvolvimento físico, mental e social. Em seu princípio VII, aduz que:

A criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita - em condições de igualdade de oportunidades - desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Chegando a ser um membro útil à sociedade.

Além disso, a Declaração impõe que a criança “deve ser educada dentro de um espírito de compreensão, tolerância, amizade entre os povos, paz e fraternidade universais e com plena consciência de que deve consagrar suas energias e aptidões ao serviço de seus semelhantes” (Princípio X).

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança enfatiza a educação voltada para a preparação da criança para uma vida independente na sociedade, tendo em vista os ideais proclamados Nas Cartas das Nações Unidas: paz, dignidade, tolerância, liberdade, igualdade e solidariedade.

O artigo 19-1 da Convenção determina aos Estados Partes a adoção de todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança de qualquer tipo de violência, abuso ou tratamento negligente - dentre os quais se inclui negligência em relação à educação.

Além disso, os Estados Partes reconhecem que a educação, além de desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança, o respeito aos direitos humanos e fundamentais, deve imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua cultura e ao meio ambiente (artigo 29.1).

1.2.2 O direito fundamental à educação de acordo com a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 representa um marco histórico no desenvolvimento do direito à educação no Brasil. A partir da sua promulgação é que se atribui ao Estado a

obrigação de garantir a gratuidade, a obrigatoriedade e a universalidade do ensino fundamental. Com a Emenda Constitucional n. 53 de 2006 a obrigação se estende à garantia da educação infantil, que compreende a creche e a pré-escola para as crianças de até 5 (cinco) anos. Logo após, com a Emenda Constitucional 59 de 2009, o texto constitucional passa a contemplar igualmente o ensino básico em toda a sua extensão – ensino infantil, fundamental e médio.

O direito à educação foi acolhido pela Constituição de 88 como direito social e um dos componentes da ordem social brasileira. A ordem social constitucional enfatizou a relevância do direito à educação ao tratá-lo como fator indispensável ao pleno desenvolvimento humano, para o exercício livre e regular da cidadania, bem como para que o cidadão seja devidamente inserido no mercado de trabalho¹⁵.

O sistema educacional brasileiro é extremamente complexo e heterogêneo. Cada ente, devido ao pacto federativo, possui autonomia para regular o seu próprio sistema de ensino, fato que caracteriza a heterogeneidade e a disparidade de métodos de ensino entre os diversos Estados e Municípios brasileiros.

A autonomia administrativa (de gestão de recursos humanos, forma de prestação de serviços) e política (tomada de decisão, elaboração de leis) dos entes federados (União, Estados, Municípios, Distrito Federal) permite diferentes combinações de políticas educacionais¹⁶, as quais, ao final, produzem os resultados mais diversos no sistema educacional brasileiro.

De acordo com o artigo 205, da CF, a competência em relação à educação é tríplice: trata-se de um compromisso que deve ser compartilhado, promovido e incentivado pela família, pelo Estado e pela sociedade. Além disso, o artigo 227, da CF, impõe que a educação

¹⁵ Constituição Federal, Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹⁶Neste estudo, por políticas educacionais entende-se toda e qualquer ação planejada do administrador público voltada para a educação, tais como: a infraestrutura escolar; as horas despendidas na escola; a qualificação do corpo docente; a remuneração dos educadores; a organização didático-pedagógica da escola; dentre outras.

dos jovens, adolescentes e crianças deve ser tratada pelo Estado, pela família e pela sociedade com absoluta prioridade.

Os princípios constitucionais que regem a educação (206, CF) são os seguintes: (i) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (ii) liberdade de aprendizagem, ensino, pesquisa e manifestação de pensamento e arte; (iii) pluralidade de ideias e concepções pedagógicas; (iv) coexistência de instituições públicas e privadas; (v) gratuidade do ensino público em instituições oficiais; (vi) valorização dos profissionais da educação escolar; (vii) gestão democrática do ensino público; (viii) garantia de padrão de qualidade; (ix) piso salarial nacional para professores da educação escolar pública.

O acesso ao ensino básico, que compreende o período dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, é obrigatório, gratuito e possui o caráter de direito público subjetivo (art. 208, § 1º, CF). Isto quer dizer que é garantido ao titular do direito à educação a faculdade de pleitear, frente ao poder público, a oferta regular do ensino escolar gratuito.

O acesso gratuito à educação básica é garantido, inclusive, aos que não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I). O dever do Estado com a educação não se limita à oferta regular da educação básica, mas compreende, também, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; a educação infantil de crianças de até 5 (cinco) anos de idade em creche e pré-escola; a garantia do acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística; a oferta de ensino noturno regular; a realização de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; zelar pela frequência do aluno (art. 208, CF).

Com relação ao financiamento, a Constituição vinculou à educação 18% da receita líquida de impostos federais e 25% das receitas dos Estados e Municípios. Além disso, com a emenda constitucional n. 53, de 2006, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), que destina

20% de alguns recursos dos entes federados para a expansão e aprimoramento da educação básica¹⁷.

A Constituição repartiu as competências em relação aos níveis de ensino entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Assim, à União coube, além de zelar pelo sistema federal de ensino, a função redistributiva e supletiva, de forma a reduzir a desigualdade de oportunidades entre os Estados e garantir o padrão mínimo de qualidade a nível nacional. Aos Municípios ficou incumbida a tarefa de atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e no ensino infantil. Aos Estados e Distrito Federal, a tarefa de atuar no ensino fundamental e médio.

1.2.3 A legislação infraconstitucional

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), lei n. 9.394/96, figura como uma importante ferramenta legislativa para homogeneizar e integrar o sistema educacional brasileiro. Sua função primordial é disciplinar os moldes nos quais se deve enquadrar a educação escolar (formal).

Esta lei, de abrangência nacional, regula diversos aspectos da educação e engloba as diversas modalidades de ensino – infantil (creche e pré-escola), fundamental, médio,

¹⁷ Art. 60, ADCT. Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

educação profissional, educação técnica, educação de jovens e adultos, educação especial e inclusiva, educação superior – e o financiamento da educação.

Com relação à educação básica, que compreende o ensino infantil, fundamental e médio, a LDB apresenta como finalidade o desenvolvimento do educando no sentido de “assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”¹⁸. Propõe, para atingir tal finalidade, diretrizes comuns e possibilidades diversas de composição curricular.

Para o ensino fundamental e médio, a LDB apresenta finalidades específicas. Para o primeiro: o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. Para o ensino médio, as finalidades se apresentam através: da consolidação e do aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental; da preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando; do aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; da compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina¹⁹.

18 LDB, Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores..

19 LDB, Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. § 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos. § 2º Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino. § 3º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades

Além da Lei de Diretrizes e Bases, o Estatuto da Criança e do Adolescente se apresenta, também, como uma importante ferramenta legal para a proteção do direito à educação. O Estatuto prevê não só o direito subjetivo ao acesso à educação e o dever do poder público em prover educação nos moldes constitucionais, como também impõe a forma a qual deve se estabelecer as relações entre a criança e o adolescente e seus educadores; a relação entre pais e a escola; e a forma a qual deve se conduzir o processo educacional de ensino-aprendizagem.

De todo o exposto, extrai-se que o direito à educação é amplamente tutelado pelo ordenamento jurídico brasileiro a nível internacional, constitucional e infraconstitucional. Ao menos no que tange aos seus aspectos formais, há um amplo leque de proteção. Cabe, contudo, analisar a sua efetividade e aplicabilidade no contexto sociopolítico brasileiro.

1.3 O alcance do direito à educação no Brasil

No Fórum Mundial de Educação, realizado em Dacar, nos anos 2000 – 10 anos após a Conferência Mundial de Educação para todos –, 164 governos (incluindo o Brasil) reiteraram o compromisso de suprir as necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos por intermédio de políticas educacionais eficazes.

indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. § 4º O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais. § 5º O currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado. § 6º O estudo sobre os símbolos nacionais será incluído como tema transversal nos currículos do ensino fundamental. [...] Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Para tanto, algumas metas, traçadas para serem cumpridas até o ano de 2015, foram estabelecidas: (i) estender e melhorar a proteção e educação integral da primeira infância; (ii) acesso de todas as crianças ao ensino primário, gratuito e de qualidade; (iii) velar pelas necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos; (iv) aumentar o número de adultos alfabetizados; (v) suprimir as disparidades de gênero no ensino primário e secundário; (vi) melhorar todos os aspectos qualitativos de educação.

Com o prazo da meta se aproximando, a UNESCO solicitou aos governos signatários um balanço das metas, a ser apresentado em forma de relatório, contendo os resultados alcançados, as estratégias utilizadas e os desafios encontrados no período.

No relatório apresentado pelo Brasil²⁰, consta que o país avançou em direção ao cumprimento de algumas das metas. No documento, fica evidente que o acesso à escola, ou a taxa de frequência escolar, foi ampliada. Além disso, diversas iniciativas governamentais caminham no sentido de ampliar mecanismos de alfabetização de jovens e adultos.

Analisando-se a década de 1990, verifica-se que o acesso à educação no Brasil era muito precário. Menos de 40% das crianças completavam a 8ª série. Somente 38% das crianças estavam matriculadas nas escolas. A média de escolaridade da força de trabalho em 1990 era de 3,8 anos. Menos de 20% dos professores de ensino infantil e fundamental tinham diploma de segundo grau. Os professores de áreas rurais, em sua maioria, recebiam metade de um salário mínimo. Não havia qualquer tipo de avaliação de resultados do sistema de ensino nacional (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2012).

Em 1993, aproximadamente 70% da população ativa entre 26 e 30 anos possuía menos de 11 anos de estudo. Esta porcentagem reduziu-se para cerca de 40%. No mesmo período, a porcentagem de crianças que completam o ensino primário aumentou de cerca de 42% para 71%. Atualmente, mesmos as crianças de baixa renda irão ter o dobro de escolaridade que seus pais. A maioria das escolas no país é equipada com eletricidade, água, livros, mesas,

20

Disponível

em:

<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D15774%26Itemid%3D&ei=HE0AVcmoBMLFgwSdo4K4DQ&usq=AFQjCNFgSGWFizdP13z-87ShZQ2hTTnUAw&sig2=AtylffHqbd4sddPKu3Ag6_w> . Acesso em março de 2015.

lápiz e cadernos. As matrículas dos jovens de 15 anos passaram, em menos de 10 anos, de 65% para 78%. (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2012).

Tais avanços são resultados das políticas educacionais brasileiras visando à democratização da educação e a expansão das oportunidades de acesso e permanência no ensino fundamental (obrigatório e gratuito a partir da CF de 88), bem como das políticas de incentivo governamental, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)²¹.

Dentre tais políticas ressalta-se o programa Bolsa Escola, criado em 1995 e implementado em 2001. O programa condicionou a transferência de recursos para as famílias de baixa renda à permanência dos filhos na escola. Assim, impulsionou o acesso à escola, combatendo, também, o trabalho infantil (DURHAM, 1999). Tal programa foi incorporado ao Bolsa Família, que manteve as condicionalidades de matrícula e frequência escolar para que as famílias continuassem a receber o benefício.

O SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), criado em 1990 e regulamentado somente em 1995, foi, também, um importante fator para as mudanças no sistema de ensino brasileiro. Até então não havia indicadores que avaliassem a qualidade de ensino e o desempenho escolar dos alunos, o que inviabilizava a identificação das falhas do sistema²². O SAEB foi desmembrado em dois processos de avaliação, que ocorrem bianualmente: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB), com o objetivo de avaliar a qualidade, equidade e eficiência do desempenho escolar dos alunos; e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC, ou Prova Brasil), com o objetivo de avaliar o desempenho da unidade escolar em cada nível educativo.

Além disso, em 2007, foi desenvolvido o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que avalia o desempenho da unidade escolar com base na taxa de

²¹ O FUNDEF foi criado em 1996, através da emenda constitucional n. 14, mas só foi implantado nacionalmente em janeiro de 1998, após a regulamentação do instituto pela lei n. 9.424/96 e pelo decreto n. 2.264/97.

²² Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. SAEB 2001: novas perspectivas. Brasília: O Instituto, 2001.

rendimento escolar (relação entre aprovação e evasão) e nos resultados da Prova Brasil (ANRESC), possibilitando a avaliação do sistema educacional brasileiro²³.

O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14 de 1996 e implementado em 1998, após a regulamentação do instituto pela Lei n. 9.424;96 e pelo decreto n. 2.264;97. A principal finalidade era financiar o ensino fundamental através da vinculação desta modalidade de ensino não só aos recursos pré-destinados constitucionalmente à educação como também à utilização de um percentual de 15% dos principais impostos municipais e estaduais para tal fim.

O Fundo, que teve a duração de 10 anos, conforme disposto no artigo 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), revolucionou o sistema de financiamento do ensino, ao subvincular 60% dos recursos constitucionalmente destinados à educação ao ensino fundamental, ponto crítico da educação brasileira à época. O objetivo era universalizar o acesso e a permanência do aluno no ensino fundamental, bem como melhorar a remuneração dos profissionais da área.

Ao reunir os esforços financeiros da Federação, Estados e Municípios para impulsionar o ensino fundamental, O FUNDEF consagrou uma trajetória mais consistente no sentido de desenvolver uma política de financiamento educacional a longo prazo (MARTINS, 2011, p. 17). Tanto é assim que o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB com a intenção de estender a abrangência do fundo para todas as etapas da modalidades de educação básica.

²³ De acordo com Oliveira e Araújo (2005), avaliar o desempenho dos alunos faz parte da nova perspectiva de análise qualitativa da educação, presente no séc Xxi, em suas palavras: “A partir dessa dificuldade [de avaliar a qualidade quando se tem programas de governo que incentivam a aprovação automática], a educação brasileira vem incorporando um terceiro indicador de qualidade, relativamente novo entre nós, mas difundido em outros países há mais tempo, particularmente nos Estados Unidos, que é a qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, nos moldes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos, conhecido como Provão, para o Ensino Superior. A partir de diretrizes e de matrizes curriculares para as diferentes etapas e níveis de escolarização, são preparados exames padronizados que, em tese, aferem o conhecimento que o aluno tem dos conteúdos prescritos para essa etapa ou nível de escolarização. Com a aplicação do teste, o pressuposto é que seja possível avaliar, segundo essa lógica, se o aluno aprendeu ou não aqueles conteúdos. Essa forma de aferição da qualidade ainda encontra muita resistência entre os profissionais da educação, porque não faz parte da nossa história e da nossa cultura educacional pensar a qualidade enquanto medida, apesar da importância socialmente atribuída aos exames vestibulares na difusão de certo padrão de qualidade de ensino” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 12).

Apesar dos avanços do sistema educacional brasileiro, aliando o repasse de recursos ao monitoramento do aprendizado, ao analisar o índice de analfabetos funcionais – pessoas que possuem menos de quatro anos de estudo –, é possível perceber que o Brasil ainda encontra dificuldades em concretizar o direito à educação, nos moldes prescritos pelo texto constitucional e pela legislação infraconstitucional.

O panorama educacional brasileiro, apesar de ter apresentado significativa melhoria na última década [de 1990], com o declínio das taxas de analfabetismo, expressivo aumento no número de matrículas em todos os níveis de ensino e reflexos positivos no nível de escolaridade média da população, não prescinde de uma análise crítica sobre os desafios educacionais que o País ainda precisa vencer para superar o déficit histórico acumulado nessa área (BRASIL, 2004).

Há, em média, 20,3% de analfabetos funcionais no Brasil²⁴, o que representa, aproximadamente, 40 milhões de brasileiros que não conseguem escrever muita coisa além de seu próprio nome, não conseguem compreender um texto, tampouco fazer contas matemáticas de menor complexidade. No Estado do Maranhão, onde a situação é alarmante, a porcentagem de analfabetos funcionais chega a 40,5%.

Tais dados demonstram que 40 milhões de brasileiros não possuem oportunidades de escolha para traçar o próprio destino e se tornam, em algum momento, em razão da falta de instrução, beneficiários passivos dos programas de desenvolvimento. Por tal razão é que Amartya Sen enfatiza que o “Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda” (SEN, 2010, p. 77).

Um dos alicerces da sustentação a que se refere Sen trata-se exatamente da educação escolar institucionalizada. É a partir dela que o indivíduo irá desenvolver, dentre tantas outras, as habilidades de leitura, escrita, de cálculos básicos, as quais ampliarão as possibilidades de inserção no mercado de trabalho, bem como do exercício efetivo da cidadania²⁵.

²⁴ Dados do IBGE, de 2009, fornecidos pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?t=taxa-analfabetismo&vcodigo=PD384>>. Acesso em 03.12.2014.

²⁵ Não se ignora, contudo, que a educação não formal (concebida fora do ambiente escolar) exerce um papel fundamental para tal finalidade.

A sociedade e a família compartilham com o Estado o dever de prover educação (art. 205, CF), mas acaba sendo este último o maior responsável pela tarefa. É que a rede privada de ensino é responsável, aproximadamente, apenas por 24,7% das matrículas dos alunos da pré-escola, por 13,1% das matrículas do ensino fundamental e por 12,7% das matrículas do ensino médio²⁶.

Em relação aos padrões globais, o PISA²⁷ (Programa de Internacional de Avaliação de Estudantes), coordenado pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), demonstra que o Brasil se encontra muito aquém dos níveis básicos de alfabetização. A avaliação, que ocorre a cada três anos, avalia o desempenho dos jovens de 15 anos nas áreas de ciências, matemática e leitura. O Brasil, em 2009, dos 65 países, ficou em 54º no ranking. Em 2012, o país ficou em 55ª posição no ranking de leitura, 59ª em ciências e, apesar dos avanços significativos, ficou em 58º lugar em matemática.

O Estado, vasto provedor do serviço de educação, adquire papel de protagonista na oferta de ensino formal, fato que transporta para este a tarefa de garantir os direitos previstos pelo texto constitucional. Com efeito, não é demais repisar que o direito à educação, enquanto instrumento de desenvolvimento pessoal; de aumento da qualidade de vida; de garantia dos direitos à liberdade e à igualdade; é uma das ferramentas para a consecução dos objetivos preconizados pelo Estado brasileiro (art. 3º, CF). Nas palavras de Fabio Konder Comparato:

A educação preocupa-se com a única finalidade que importa: o desenvolvimento harmônico de todas as qualidades humanas. A mera instrução, diferentemente, cuida dos meios ou instrumentos. Desviada de sua finalidade maior, ela pode criar autômatos e súditos, nunca cidadãos e homens livres (COMPARATO, 2006, p. 241)

Admite-se, porém, que a tarefa não é nada simples. A pluralidade de personalidades, de idade, sexo, talentos, capacidades, propensão a doenças, possibilita que a qualidade de vida e o desenvolvimento pessoal das pessoas sejam diferentes, ainda que tenham acesso ao mesmo pacote de mercadorias primárias (SEN, 2010, p. 98). Não obstante tal argumento, é

²⁶ INEP – dados do censo escolar de 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf>. Acesso em 17.02.2014.

²⁷ Programa da OCDE que avalia a qualidade da Educação a cada três anos em 65 nações nas áreas de Matemática, Leitura e Ciências. Brasil está abaixo da média em todas as provas.

possível – e muitos países têm demonstrado isso – que se atinja o mínimo de educação de qualidade, a garantir um nível de competitividade global, bem como a liberdade individual e certo nível de igualdade social.

A queda da qualidade educacional – ou, ao menos, o seu não incremento –, após a universalização preconizada pela Constituição Federal de 1988, é justificada pela literatura como uma consequência direta ou indireta “tanto da expansão da matrícula no ensino fundamental, com a consequente incorporação dos estudantes provenientes de ambientes socioeconômicos desfavorecidos, quanto da capacidade diferenciada dos municípios de desenvolverem políticas que produzissem efeitos positivos na melhoria dos indicadores educacionais” (BONAMINO; LIMA, 2013, p. 93).

Em uma pesquisa realizada pelo INEP, que avaliou os estudantes da 4ª série do ensino fundamental, ficou demonstrado que os efeitos da ampliação da oferta do serviço de educação imposta pela Constituição Republicana ao Estado resultaram em uma ascensão do número de matrículas desde a pré-escola ao ensino superior (BRASIL, 2004, p. 5).

Não obstante, os dados colhidos pela pesquisa revelaram que “59% dos alunos brasileiros da 4ª série do ensino fundamental têm profundas deficiências no quesito leitura, classificados em estágios muito crítico e crítico. Somente 5% dos alunos apresentaram desempenho esperado como o adequado para a série investigada” (BRASIL, 2004, p. 25).

[...] é patente a necessidade de melhorar a qualidade dos sistemas de ensino para assegurar a permanência e progressão dos alunos. Apesar de experimentarmos avanços, eles ainda são tímidos em face dos altos índices de repetência, altas taxas de distorção idade-série, infra-estrutura escolar precária, etc. A partir dessas constatações, é fácil perceber porque os alunos brasileiros apresentam rendimento tão insuficiente (BRASIL, 2004, p. 6).

Tudo a demonstrar que “Mesmo com as conquistas na universalização da oferta, melhoria no fluxo escolar, aumento no número de concluintes e elevação no nível de escolaridade, os ganhos cognitivos ainda são insuficientes (BRASIL, 2004, p. 27)”.

Se há uma deficiência no desenvolvimento e/ou na execução de políticas públicas educacionais ou na prestação do serviço público de educação, provocando resultados precários no desenvolvimento das habilidades cognitivas, é possível afirmar que há, de alguma forma, deficiência na efetivação do direito social à educação.

É este ponto que aproxima e tangencia a atuação governamental do Judiciário, fazendo com que seja necessário analisar a posição dos Tribunais brasileiros a respeito da qualidade educacional do sistema de ensino.

1.4 Direitos sociais: em busca de efetividade

Os direitos sociais, também chamados de direitos de segunda geração, são resultados dos reclames políticos e sociais na tentativa de promover setores menos favorecidos da sociedade. Tais direitos ganharam maior relevância jurídica após o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais de 1966, ratificado pelo Brasil apenas em 1992.

Pode-se afirmar, em síntese, que os direitos sociais têm como escopo principal a promoção de uma igualdade material substancial, com propósitos compensatórios de séculos de desigualdade fática. Visam à implementação de tarefas governamentais de melhoria, distribuição e redistribuição de recursos, bem como o fornecimento de bens jurídicos e sociais indispensáveis à população. Por ainda não se apresentarem disponíveis para todos os que deles necessitam é que ganham papel de destaque no ordenamento jurídico. Segundo os dizeres de José Afonso da Silva:

[...] os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualdade de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade (SILVA, 1988, p. 289-290).

Tratando-se, portanto, de prestações positivas, são plenamente exigíveis pela sociedade frente ao Estado (§1º, art. 5º, CF). Contudo, principalmente em países que ainda se encontram em desenvolvimento, a capacidade financeira do Estado é limitada e, portanto, incapaz de atender à demanda da efetivação de forma integral da extensa gama dos direitos sociais.

Há, portanto, um impasse: como efetivar todos os direitos sociais frente à limitação orçamentária no Brasil? O direito à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à

segurança e todos os demais direitos sociais (art. 6º, CF) estão presentes na rotina diária da sociedade. São todos eles plenamente e imediatamente exigíveis?

Se a resposta for positiva, isto implica em afirmar que seria possível exigir judicialmente moradia para todos os desabrigados, ou, ainda, que a segurança seja efetivada em zonas de conflito e risco. Ou até mesmo que ao Estado cabe ofertar opções de lazer – de forma gratuita – a todos os seus tutelados.

Some-se a isto o fato de que os direitos sociais estão previstos, muitas vezes, no texto constitucional de forma genérica, ampla, abrindo margem, portanto, a diversas interpretações. Diante deste impasse, há quem afirme que a prestação positiva se torna relativa e disponível apenas àqueles indivíduos que não possuem recursos suficientes ou no caso de não haver oferta suficiente do mercado (MOREIRA, 2011, p. 309).

Fato é que, apesar de integrarem o rol de direitos fundamentais, e estarem, portanto, subordinados ao princípio da eficácia plena e aplicabilidade imediata (§1º, art. 5º, CF), os direitos sociais encontram limites orçamentários, humanos e técnicos para a sua implementação integral.

Diante do conflito entre o real e o ideal, pode-se afirmar que a norma contida no art. 5º, §1º, da Constituição Federal tem caráter de norma principiológica, ou seja, “[...] uma espécie de mandado de otimização (ou maximização), isto é, estabelecendo aos órgãos estatais a tarefa de reconhecer a maior eficácia possível aos direitos fundamentais.” (SARLET, 2006, p. 282-283).

Assim, tal imposição, aliado ao princípio da vedação ao retrocesso, seria suficiente na garantia dos avanços sociais, possibilitando que a Constituição Republicana seguisse em frente na concretização dos seus ideais e objetivos (art. 3º, CF). Nas palavras de Marcos Gouvea:

Embora não se possa obrigar o poder público a avançar até um determinado ponto na contedução de uma situação jurídica contemplada em norma programática, pelo princípio de retrocesso seria possível evitar que, uma vez atingido este ponto, obrassem o Legislativo ou o Executivo no sentido de reduzir as prerrogativas previamente definidas. Também neste passo, portanto, os mandados jurídicos-objetivos pouco inovam, quando interditam

"a redução que ultrapassa os limites da desatenção grosseira" (GOUVEA, 2003, p. 25-26)

Ao poder Executivo, portanto, cabe observar os mandamentos constitucionais no sentido de garantir a máxima eficácia aos direitos sociais no momento de elaboração da sua agenda, ao Legislativo, no momento de elaboração das leis infraconstitucionais e ao poder Judiciário no momento de fiscalização do cumprimento das leis.

A realização das prestações sociais, pois, deve, em respeito ao princípio de maximização dos direitos fundamentais e da vedação ao retrocesso, aproximar o real do ideal. O distanciamento entre um e outro deve ser devidamente e amplamente justificado, sob pena de, se não o fizer, incorrer-se em descumprimento do mandado constitucional, seja por ação, seja por omissão. Como explica Barroso:

A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa. Como consequência, sempre que violado um mandamento constitucional, a ordem jurídica deve prover mecanismos adequados de tutela – por meio da ação e da jurisdição –, disciplinando os remédios jurídicos próprios e a atuação efetiva de juízes e tribunais (Barroso, 2009, p. 57)²⁸.

A simples afirmação da escassez dos recursos humanos, físicos, técnicos e orçamentários, comumente denominada de reserva do possível, não justifica a omissão do Estado na garantia de tais direitos. Tal argumento não é suficiente para a superação da força normativa do §1º, art. 5º, da CF. Nas palavras de Sarlet:

[...] é possível sustentar a existência de uma obrigação, por parte dos órgãos estatais e dos agentes políticos, de maximizarem os recursos e minimizarem o impacto da reserva do possível, naquilo que serve de obstáculo à efetividade dos direitos sociais. A reserva do possível, portanto, não poderá

²⁸ Para maior aprofundamento na doutrina da efetividade confira-se: Luís Roberto. A doutrina brasileira da efetividade. In: BARROSO, Luís Roberto. Temas de direito constitucional. Tomo III. Renovar: Rio de Janeiro, 2005. p. 61-77 / Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009b. / Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). In: BARROSO, Luís Roberto (org.). A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 1-48. / Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: BARROSO, Luis Roberto. Temas de Direito Constitucional. Tomo IV. Rio de Janeiro: Renovar, 2009a. p. 61-119 / O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. BARCELLOS, Ana Paula de. A Eficácia dos Princípios Constitucionais - O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ser esgrimida como obstáculo intransponível à realização dos direitos sociais pela esfera judicial, devendo, além disso, ser encarada com reservas, mas também é certo que as limitações vinculadas à reserva do possível não são em si mesmas uma falácia, mas sim, a forma pela qual o argumento tem sido por vezes utilizado entre nós, como óbice à intervenção judicial e desculpa genérica para uma eventual omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente daqueles de cunho social (SARLET, 2012, p. 471).

Desta forma, o argumento da indisponibilidade de recursos não pode ser usado como escusa para a falta de efetivação dos direitos sociais indispensáveis para o regular exercício da dignidade humana. Para tais direitos há de haver um tratamento diferenciado.

É sob este fundamento que a doutrina passou a sustentar o conceito de mínimo existencial.

O mínimo existencial é um conceito aberto e dinâmico, variável de acordo com as condições socioeconômicas da região a qual é aplicado, e encontra-se submetido, assim como todos os demais direitos fundamentais, ao princípio da vedação do retrocesso. Trata-se de um conjunto de direitos de compõem as condições básicas de sobrevivência e de inserção social, tais como moradia, saúde e educação, dentre outros (WATANABE, 2011, p. 13).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal caminha para a consolidação do reconhecimento da eficácia jurídica de direitos que compõem o conceito – ainda imaturo e em constante revisão – do mínimo existencial, mormente nos casos que versam sobre moradia²⁹, educação³⁰ e saúde³¹.

No mesmo passo evolui a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme se extrai do acórdão do Recurso Especial 1.0868.731/RS, de relatoria do Ministro Antônio Herman Benjamin, que reconhece ser o direito à saúde um direito fundamental, integrante do núcleo existente no conceito do mínimo existencial. Na decisão proferida, o ministro reconhece que se trata de um conceito que não se resume ao mínimo necessário para

²⁹ Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência: pesquisa: TF - AgRg 708.667 - j. 28/2/2012.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência: pesquisa: STF - AgRg 639.337 - j. 23/8/2011 - v.u. - rel. José Celso de Mello Filho, STF; AgRg 785.154 - j. 28/2/2012, STF; AgRg 594.018-7 - 2.^a Turma - j. 23/6/2009, STF; AgRg 603.575 - 2.^a Turma - j. 20/4/2010.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência: pesquisa: AgRg n.47, Sessão Plenária, julgado em. 17/3/2010; AgRg n. 650.359, j. 7/2/2012.

sobrevivência humana. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial englobaria, também, as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social.³²

Assim, o conceito de mínimo existencial ainda encontra-se em construção e caminha no sentido de garantir direitos indispensáveis para a construção de uma vida social com dignidade. Para este conjunto de direitos não há qualquer argumento escusável a justificar a omissão do poder público frente aos ditames constitucionais. É nesse conjunto restrito de direitos, inerentes à constituição da dignidade humana, que se insere o direito à educação (confira item 1.1).

Diante deste cenário, é imprescindível a avaliação da postura dos Tribunais brasileiros em relação ao direito à educação, componente constitutivo e indispensável ao mínimo existencial.

1.5 O direito à educação na visão da jurisprudência brasileira

O contraste entre a previsão legal e a realidade fática, ou entre o ideal e o real, no caso do direito à educação é alarmante. Basta analisar os dados apresentados no item 1.3 e confrontá-los com o texto constitucional, os tratados internacionais e legislação infraconstitucional. Há um abismo a ser superado para que se possa efetivar o direito à educação e superar a desigualdade educacional que ainda persiste no Brasil.

Neste contexto, é imprescindível analisar qual tem sido o papel do Judiciário na efetivação deste direito. Uma pergunta se coloca em questão: o que o Judiciário tem alcançado em termos de avanços educacionais para garantir o acesso, a permanência e a qualidade do ensino?³³.

³² BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Consultas: Jurisprudência: pesquisa: Recurso Especial n. 1.068.731, j. 17/2/2011.

³³ Como o direito à educação é extremamente amplo, abrange uma série de significados e interpretações, a presente análise utilizou-se de um pressuposto: o direito à educação implica em aprendizagem dentro da instituição escolar. Além disso, como direito à educação pode ser pública ou privada e abrange diversas

Em um estudo realizado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público do Estado de São Paulo³⁴, abrangendo todos os Tribunais do país, foi possível identificar, de um modo geral, a demanda pelo direito à educação e qual a posição dos Tribunais brasileiros em relação à matéria³⁵.

No estudo se mostrou evidente a constante busca por vagas em creches e em pré-escola (arts. 11, V, LDB; 208, I, IV, CF); pelo fornecimento de transporte escolar gratuito (art. 4º, VIII, LDB; 208, VII, da CF); pela regularização do quadro de professores, em razão da constante insuficiência na rede pública de ensino (arts. 205, VII, 208, §2º, CF).

Tendo em vista a crescente demanda pelo direito à educação, em todas as suas nuances e perspectivas, se faz necessário analisar a posição da mais alta Corte do país em relação ao tema em debate.

1.5.1 O direito à educação e o STF

Em uma busca³⁶ pelo site do Supremo Tribunal Federal, utilizando-se o termo “direito à educação”, através do mecanismo de pesquisa simples, foram encontrados 12 acórdãos versando sobre o tema.

modalidades de ensino (infantil – creche e pré-escola –; fundamental; médio; ensino superior; educação de jovens e adultos; educação profissional e técnica; educação especial e inclusiva;), a presente pesquisa optou por limitar-se à análise do direito à educação em instituição pública, nas seguintes modalidades: educação infantil (creche e pré-escola) e educação básica, que compreende o ensino regular dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos.

³⁴BRASIL. Direito à educação: interpretação Jurisprudencial. Ministério Público do Estado de São Paulo, Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva. São Paulo: Rettec, 2011. Disponível em:

<http://www.mpba.mp.br/atuacao/infancia/educacao/jurisprudencia/DIREITO_EDUCACAO_INTERPRETACAO_JURISPRUDENCIAL.pdf> . Acesso em março de 2015.

³⁵O Ministério Público de São Paulo publicou, neste estudo, uma coletânea de julgados sobre direito à educação, demonstrando através da pesquisa jurisprudencial, as principais demandas, bem como a posição dos Tribunais brasileiros em relação ao tema.

³⁶ A pesquisa foi realizada no sítio do Supremo Tribunal Federal [www.stf.gov.br], tendo sido selecionadas as decisões que corroboravam para a análise do papel do Judiciário na efetivação do direito à educação. A coleta foi realizada por meio da “pesquisa livre” na página de “pesquisa de jurisprudência” do sítio virtual do STF. Para melhor precisão dos resultados, foram utilizadas como palavras-chave: “direito adj à adj educação” (“adj” implica a proximidade entre os termos de busca). Foram encontrados 12 acórdãos.

Dentre todos os casos analisados (recursos extraordinários, agravos de instrumento e agravos regimentais) destaca-se uma decisão interessante, que foi a proferida em decorrência do pedido de suspensão de tutela antecipada n. 241-7/RJ, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, contra o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. A questão em debate era a responsabilidade do Estado frente à insuficiência de professores nas unidades da rede estadual de ensino.

Na ocasião, o Estado do Rio de Janeiro sustentou que eventual contratação de professores sem prévia previsão orçamentária consistiria em (i) lesão à economia pública estadual; (ii) ofensa ao princípio da reserva do possível e vedação legal à realização de despesas sem prévia autorização legal; (iii) ofensa ao princípio da separação de poderes.

Em contrapartida, o Ministério Público, autor da ação coletiva, argumentava que o não preenchimento integral do quadro de professores na rede estadual de ensino figurava clara violação à proteção constitucional dos direitos das crianças e dos adolescentes e o dever do Estado de prestar o ensino de forma gratuita e obrigatória, como ordena o texto constitucional.

Diante da colisão de interesses, o Ministro Gilmar Mendes privilegiou o argumento constitucional aventado pelo Ministério Público, nos seguintes termos:

Nesse sentido, destaca-se a determinação constitucional de **absoluta prioridade** na concretização desses comandos normativos, em razão da alta significação de proteção aos direitos da criança e do adolescente, em especial do direito ao ensino fundamental. Tem relevância, na espécie, a dimensão objetiva do direito fundamental à educação e à proteção da criança e do adolescente. Segundo esse aspecto objetivo, o Estado está obrigado a criar pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo destes direitos³⁷.

Acrescentou, ainda, que “não se pode conceber grave lesão à economia do Estado do Rio de Janeiro, diante da determinação constitucional expressa de primazia clara na formulação de políticas sociais nesta área, bem como na alta prioridade de destinação orçamentária específica”³⁸.

³⁷ Decisão disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA241.pdf>> . acesso em 14.01.2015.

³⁸ Decisão disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/STA241.pdf>> . acesso em 14.01.2015.

Ao fim da decisão, pontuou a relevância da educação para a democracia e a redução das desigualdades sociais:

As peculiaridades históricas e sociais brasileiras determinam que, ao se completarem 20 anos da promulgação da Constituição de 1988, os poderes do Estado, vinculados aos comandos constitucionais, não meçam esforços para garantir a concretização do direito fundamental à educação. A educação é o principal instrumento que as sociedades democráticas possuem para promover a mobilidade social. É o acesso ao ensino que garante as condições necessárias para o desenvolvimento da pessoa, para o exercício da cidadania e dos direitos individuais e para a aquisição da consciência social indispensável para que a sociedade brasileira realize seus objetivos fundamentais (art. 3º da CF).

Embora não haja muitas decisões para análise, a posição do Supremo Tribunal é firme em relação à valorização da educação como instrumento de justiça social, de redução das desigualdades sociais, e de desenvolvimento da pessoa humana.

Apesar deste posicionamento, a concretização do direito fundamental à educação ainda encontra-se muito aquém do que está delineado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Os dados apresentados no item anterior e a crescente demanda pelo cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais – no que tange o direito à educação – apontam que há uma lacuna a ser preenchida.

Diante de poucas decisões existentes na Corte, é possível constatar que há, de fato, certa escassez de decisões do Supremo Tribunal Federal no que tange o direito à educação. A matéria é amplamente protegida constitucionalmente, garantindo uma série de direitos que jamais chegaram a ser apreciados pelo Supremo.

Ana Barcellos chama a atenção para alguns pontos interessantes: há um vazio da jurisprudência da Corte em relação ao direito de acesso à educação obrigatória noturna (art. 208, I, CF); ao direito de acesso ao ensino médio regular (diurno); em relação ao atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência (art. 208, III, CF); ao direito a programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208, VII, CF). E tal fato, supõe, não parece ser proveniente da oferta adequada dos serviços relacionados à educação, tampouco da hipótese das pessoas decidirem não usufruir

de tal direito, mas sim do fato de que aqueles que poderiam levar tais assuntos à Corte ainda não o fizeram³⁹ (BARCELLOS, 2011).

1.5.2 A ADO n. 1.698/DF

Em 29 de outubro de 1997, o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizaram, contra o Presidente da República à época – Fernando Henrique Cardoso – a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 1698/DF⁴⁰, ao argumento da escassez de esforços federais no sentido de erradicar o analfabetismo e garantir o ensino fundamental obrigatório e gratuito a todos os brasileiros, descumprindo, assim, os arts. 6º; 23, V; 208, I; e 214, I; todos da Constituição Federal.

Após 13 anos, o Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, julgou improcedente a ação, constatando a ausência de omissão por parte do Chefe do Poder Executivo⁴¹ em razão do elevado número de programas governamentais destinados à área de educação, bem como os avanços legislativos em relação à matéria (como o Plano Nacional de Educação – lei 10.172/2001), além do fato de que o percentual mínimo destinado constitucionalmente à educação estava sendo cumprido.

No voto da ministra Carmen Lucia, relatora da ADI 1.698, ficou registrado o declínio do número de analfabetos no Brasil, bem como os vários programas propostos e adotados pelo Ministério da Educação no sentido de garantir o acesso à educação.

Não obstante ter sido afastada a omissão governamental no sentido de erradicar o analfabetismo, anotou a relatora que “o Brasil tem muitíssimo a fazer em termos de compromisso constitucionalmente imposto de erradicar o analfabetismo, até mesmo para que

³⁹ Ministério Público (art. 129, II, CF); Procurado Geral da República (art. 103, VI, CF); e demais legitimados para propor ação civil pública (art. 5º, lei 7.347/85).

⁴⁰ O inteiro teor do acórdão está disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=526781>> Acesso em 12.01.2015. STF> PROCESSOS> ADI, ADC, ADO e ADPF > ADI

⁴¹ À época do julgamento o Chefe do Executivo era Luiz Inácio Lula da Silva, membro do Partido dos Trabalhadores, um dos partidos autores da ação.

os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana, a sua liberdade, a igualdade de oportunidades possam ser efetivados”⁴².

Após o início do debate, o Ministro Ayres Britto observou que o voto da relatora seguia no sentido de possibilitar o controle de constitucionalidade de políticas públicas no campo da educação. Tal afirmação foi confirmada pela Ministra Carmen Lúcia:

Não, pelo contrário, até acentuo, em todos os campos do Direito Constitucional e muito mais dos direitos sociais. Até fiz um item específico sobre a possibilidade de se poder e dever cobrar a adoção de políticas públicas para chegar não apenas às normas de princípios e regras, mas inclusive aos objetivos do art. 3º, que só serão conseguidos quando se chegar à erradicação total do analfabetismo formal e informal.

Logo após tal manifestação, o Ministro Marco Aurélio divergiu no seguinte sentido:

Confesso a Vossa Excelência, Ministra Carmen Lúcia, que, antes, fiquei em dúvida. Mas na dinâmica dos trabalhos no Plenário a acompanhei. Hoje, estou convencido de que os passos que vêm sendo dados nesse campo da educação são passos muito curtos. Divirjo, pois entendo que, ante até mesmo a carga tributária, a Receita, há uma certa, e eu diria, uma grande inércia do Poder Público, do Estado, nesse campo. É fato notório que estamos a engatinhar no campo da educação. É muito séria a matéria, porque a partir do momento em que o Tribunal assente que não há a inconstitucionalidade por omissão, que sob o ângulo administrativo, quer sob o ângulo legal, estará dando um certificado de que tudo vem sendo feito para erradicar o analfabetismo. E assim, individualmente, não o é.

E mais adiante prosseguiu seu raciocínio:

É notório quanto à educação no país. Há esforços, mas muito aquém do desejável para se erradicar o analfabetismo. Não basta, simplesmente, dizer que já se vem atendendo ao piso, em termos de parte da receita que deve ser destinada à educação, previsto na Carta da República. Há de se fazer um pouco mais. E o Supremo deve sinalizar nesse sentido.

Logo após, o Ministro Eros Grau se posiciona, acompanhando a relatora Carmen Lúcia, no seguinte sentido: “Eu concordo com o Ministro Marco Aurélio, e gostaria que fosse feito muito mais, mas não tem nada constitucionalmente”.

⁴² Voto disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=526781>> . Acesso em 12.01.2015

É então que o Ministro Marco Aurélio indaga: “se se tem a observância desses percentuais mínimos, simplesmente se diz que tudo vem sendo feito para se erradicar o analfabetismo no Brasil? Tudo vem sendo feito para se implementar a educação?”.

E obtém a seguinte resposta do Ministro Ayres Britto e Carmen Lúcia, respectivamente: “Eu acho que não cabe à Relatora dizer que tudo está sendo feito; eu acho que não cabe ao Supremo dizer o que mais pode ser feito”.

E Carmen Lúcia reitera os argumentos aventados em seu voto:

Então, de fato, temos um problema gravíssimo no Brasil, como disse o Ministro Eros Grau, nós todos cidadãos temos ciência da gravidade do quadro. Esse quadro, no entanto, não demonstra uma inércia, uma inação, ou uma omissão nos termos constitucionalmente estabelecidos para fins de declaração de inconstitucionalidade.

Logo após o voto da relatora é acompanhado por Ayres Britto e Cezar Peluzo, que acrescentam que não seria possível ao Supremo se investir na função de administrador.

Marco Aurélio, seguindo seu raciocínio anterior, julga procedente o pedido e acrescenta:

[...] entendo que o Poder Público ainda está muito a dever a sociedade nesse campo sensível – o da educação –, considerado um país que pretenda figurar no cenário internacional. Muito precisa ser feito a respeito. A circunstância de se observar o piso, que se mostra no grande todo mínimo, previsto na Carta da República, não me conduz a assentar que não há omissão do Poder Público.

Gilmar Mendes também acompanha o voto da Relatora e deixa registrado: “No futuro, se esse tema vier a se colocar novamente e se se entender que as políticas públicas não se encaminham neste propósito, certamente, o Tribunal poderá ter outro entendimento”.

Por fim, se manifesta Ayres Britto no seguinte sentido:

[...] essa afirmativa de que é franqueado ao Supremo Tribunal Federal sindicarem o cumprimento das políticas públicas que já estão definidas na própria Constituição, ainda que em linhas gerais, mas aqui até com percentuais mínimos, essa afirmativa [...] é que me parece colocar as coisas no devido lugar. O Supremo Tribunal Federal está exercendo, com legitimidade, um ofício de controle de constitucionalidade que, de fato, lhe cabe. Agora, como disse o ministro Gilmar, trata-se de política pública predefinida, claro que não com todas as minudências, com todas as especificidades, na própria Constituição Federal. E a norma de fato é norma-programa, norma-tarefa, segundo a melhor doutrina.

Encerrado o debate, ficou como voto vencido o Ministro Marco Aurélio.

1.6 Conclusão parcial

Embora não tenha sido constatada a omissão, ou inércia, do poder público em garantir a efetividade do direito à educação no julgamento do STF acima mencionado, ficou claro que os índices insatisfatórios que o Brasil apresenta no cenário internacional dão margem a novos questionamentos frente ao Judiciário.

Para compreender, então, qual seria o papel do Judiciário na garantia do direito à educação de qualidade e na fiscalização das políticas públicas educacionais, é preciso compreender, primeiramente, quais seriam os alicerces de uma educação de qualidade para então verificar se o ordenamento jurídico brasileiro ampara tais critérios.

Só então seria possível questionar, frente ao Judiciário, se há compatibilidade entre a conduta adotada pelo poder público (em relação à política educacional) e o ordenamento jurídico brasileiro.

Ainda que a Administração fornecesse o integral acesso à escola, as condições materiais de funcionamento escolar, merenda e transporte público gratuito, quadro de professores completos, etc, tal cenário hipotético bastaria para garantir uma educação de qualidade (art. 206, VII, da CF) para os brasileiros? É sobre este tema que se debruçará o próximo capítulo, tendo em consideração a diretriz constitucional de padrão de qualidade.

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

2.1 Educação de qualidade: em busca de significado na literatura

Educação de qualidade é um tema complexo, que demanda uma investigação profunda e contínua. Por ser um conceito aberto, que abrange diversos significados a depender do ideal de desenvolvimento pessoal e em sociedade, a qualidade educacional é questionável de tempos em tempos.

Apesar da falta de precisão e rigidez do conceito, diversas pesquisas no campo socioeconômico têm demonstrado a educação de qualidade é fundamental para o progresso nacional, para a superação das desigualdades e para a consolidação democrática de um país. É por tal razão que as investigações a respeito dos índices, fatores e projeções no campo educacional são fundamentais na perquirição desta missão constitucional (art. 3º, CF).

As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta, pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses fatores são dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros (ONU, OREALC, 2008, p. 29).

Parece não existir fórmulas ou manual de instrução para se atingir bons resultados no desempenho escolar e garantir, assim, o efetivo aprendizado cognitivo dos alunos. É neste quadro nebuloso que os gestores de políticas educacionais, ou administradores públicos, encontram dificuldades em definir políticas com impacto positivo no sistema educacional, garantindo, assim, a educação de qualidade preconizada pela Constituição Republicana.

Há muitas formas de se enfrentar tal debate, desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas. Além desses aspectos, é fundamental ressaltar que a educação articula-se as diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento

constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 6).

Em países ainda em desenvolvimento, mais especificamente os da América Latina e do Caribe, há pelo menos duas interpretações acerca do que seja qualidade da educação: (i) a educação é a base da convivência e da democracia, privilegiando as dimensões dos cidadãos, dimensões cívicas e de valores; (ii) a educação se relaciona diretamente com os efeitos socioeconômicos em termos de limitações ou aportes ao crescimento econômico, o acesso ao emprego e à integração social (ONU, OREALC, 2008, p. 31).

Tanto o desenvolvimento cívico quanto o desenvolvimento socioeconômico clamam pelo desenvolvimento de habilidades cognitivas básicas (escrita, leitura, cálculo), ressaltando a necessidade de se combater veementemente a deficiência que ainda persiste no processo de alfabetização nos países em desenvolvimento.

São vários fatores que explicam, em maior ou menor intensidade, os resultados obtidos pelo processo de aprendizagem dos alunos. Fatores que vão desde características subjetivas, como a condição financeira da família do aluno, o ambiente familiar em que está inserido, as redes de relacionamento pessoal, até as características objetivas, como infraestrutura escolar, remuneração de professores, frequência de alunos e professores.

No Brasil, a literatura aponta três principais fatores que influenciam os resultados educacionais: os aspectos escolares; as características do grupo de convivência dos alunos; e a condição social da família. Aproximadamente 70% do desempenho escolar é resultado de características próprias (subjetivas) dos alunos, tais como sua origem familiar, condição social da família, suas relações com os grupos de convivência, etc. O restante é explicado por outros fatores mais objetivos, como os atributos escolares (BONAMINO; LIMA, 2013).

Apenas as características escolares, por serem um fator objetivo, podem ser objeto de políticas educacionais e ações pedagógicas. E por influenciarem diretamente no desempenho escolar, ou seja, no aprendizado que conduz a um resultado acadêmico satisfatório, devem ser constantemente analisadas.

O World Bank, em parceria com o Ministério da Educação, realizou uma pesquisa no Brasil com a finalidade de identificar as boas práticas que contribuíram para um bom

desempenho escolar das escolas municipais brasileiras (WORLD BANK, 2008). No estudo, ficaram constatados alguns fatores que influenciavam o bom desempenho das escolas, quais sejam: a existência de um plano pedagógico bem estruturado; a liderança da Secretaria Municipal de Educação (SME); o planejamento bem definido de metas e objetivos; o incentivo de programas federais, estaduais e municipais; o suporte e a supervisão das escolas pela SME correspondente; a qualificação dos professores; e a coesão entre a comunidade e a SME.

Com exceção dos programas e incentivos federais, estaduais e municipais, todos os outros fatores indicam que a administração escolar (liderança do diretor de escola e da Secretaria de Educação) é peça chave para a melhoria da qualidade de ensino. Além destes fatores, muitos estudos apontam que tanto a infraestrutura escolar quanto o perfil do professor influenciam diretamente a qualidade da educação.

Com a finalidade de identificar as características escolares que impactam positivamente no desempenho dos estudantes, o estudo de Bonamino e Lima (2013) dividiu os atributos escolares em dois grandes grupos: (i) infraestrutura; e (ii) gestão pedagógica. As variáveis componentes da infraestrutura foram: (a) existência de espaços didáticos pedagógicos (quadra de esportes, Laboratório de ciências e de informática, sala de artes); (b) existência de equipamentos escolares; (c) existência de biblioteca. As variáveis para analisar a gestão pedagógica são: (a) colaboração entre os professores; (b) frequência com que as aulas são interrompidas; e (c) providências que os diretores tomam com relação às faltas dos alunos.

Os resultados desta pesquisa demonstram que todas as variáveis, com exceção da “colaboração entre os professores”, apresentam impactos positivos na proficiência em matemática e leitura dos alunos do ensino fundamental. A conclusão é que, para os alunos brasileiros, é positivamente relevante frequentar uma escola com melhores condições de infraestrutura, com frequência regular de professores e alunos (BONAMINO, LIMA, 2013, p.113).

Um estudo realizado pelo INEP (BRASIL, 2010) apontou para o fato de ser a infraestrutura escolar um fator determinante no desempenho escolar dos alunos. Utilizando os

resultados da Prova Brasil de 2007, a pesquisa analisou as escolas que mais e menos contribuíram para o aprendizado de seus alunos. Aquelas que contavam com melhor infraestrutura apresentaram melhores resultados⁴³.

No entanto, fica evidente a correlação positiva entre o desempenho no Ideb e as variáveis de infraestrutura escolar. Como mencionado no início deste artigo e apontado em outros estudos, é o "conjunto da escola" que faz a diferença, e, nesse conjunto, as características de infraestrutura da escola parecem ter espaço (BRASIL, 2010).

O aluno acaba por passar muito tempo no ambiente escolar e, embora não seja possível avaliar objetivamente o impacto que o ambiente exerce no indivíduo, os indícios demonstram que uma melhor infraestrutura resulta em maior produtividade de aprendizagem. Talvez um ambiente mais agradável provoque no aluno sentimento de conexão com o ambiente escolar. Neste sentido:

Outro fator que contribui para o bom desempenho escolar do aluno é a infraestrutura oferecida pela escola. Quem não se orgulha em dizer: “Essa é a minha escola!”? O sentimento positivo de propriedade no, ainda, restrito universo infanto-juvenil faz da escola uma extensão do ambiente doméstico, em termos materiais e afetivos, representando um dos principais marcos de referência na orientação, proteção e até mesmo na educação não formal da criança e do adolescente. Ela permite que ele tenha acesso às novas tecnologias e instalações (laboratórios, quadras de esporte, biblioteca, videocassete, computador, entre outras), que, muitas vezes, as condições familiares não possibilitam. A escola também desempenha a integração e a socialização da comunidade, no momento que promove festas comemorativas, torneios esportivos, gincanas e competições educativas, motivando a permanência do aluno no seu seio (BRASIL, INEP, 2003).

Os estudos sobre sistemas educacionais bem-sucedidos são unânimes em afirmar a importância dos professores para a qualidade na educação (OCDE, 2006). Além dos princípios já referidos, outros dois dispositivos constitucionais são particularmente importantes no sentido de “respeitar os professores”: “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso

⁴³ “As variáveis de infraestrutura analisadas para descrever as escolas foram: tipo de abastecimento de água; tipo de atendimento de energia; tipo de esgoto sanitário; destinação do lixo; dependências escolares (existência de laboratório de informática, laboratório de ciências, biblioteca/sala de leitura, quadra de esporte, parque infantil, sanitário dentro do prédio e adequação para deficientes); equipamentos que a escola possui (televisão, videocassete, DVD, parabólica, copiadora, retroprojeto, computador, impressora e impressora braille); acesso à internet; e alimentação escolar.” BRASIL, 2010, p. 6.

exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” e “ piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” (CF, Art. 206, V e VIII). A LDB reafirma tais princípios em um título específico sobre os profissionais da educação (Título VI, artigos 61 a 67)

Com relação à aprendizagem, vale transcrever o artigo 4º da Declaração Mundial para Todos⁴⁴:

1. A tradução das oportunidades ampliadas de educação em desenvolvimento efetivo – para o indivíduo ou para a sociedade – dependerá, em última instância, de, em razão dessas mesmas oportunidades, as pessoas aprenderem de fato, ou seja, apreenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores. Em conseqüência, a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula, freqüência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma. Abordagens ativas e participativas são particularmente valiosas no que diz respeito a garantir a aprendizagem e possibilitar aos educandos esgotar plenamente suas potencialidades. Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho.

Em suma, as características escolares que podem (e devem) ser objeto de políticas públicas educacionais consistem em: eficiência dos administradores do serviço de educação (diretor escolar e Secretaria de Educação); eficiência dos professores em relação à freqüência; infraestrutura adequada.

Apesar das diversas possibilidades de interpretações e conceitos, de um modo geral, a qualidade educacional está diretamente relacionada com o comprometimento do aluno com o aprendizado, com a finalidade última de ampliar as oportunidades de escolhas e de proporcionar desafios que irão motivar e desenvolver o seu potencial humano.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm>. Acesso em março de 2015.

2.2 O direito à educação e o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade

De acordo com a Constituição Federal, a competência para garantir o padrão mínimo de qualidade do direito à educação é da União e deverá ser realizada através da assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Município (art. 211, §1º). O repasse dos recursos está previsto no artigo 212 (CF), que garante o montante de 18% dos recursos federais aos demais entes da federação.

O significado de padrão mínimo de qualidade, no entanto, não é definido pela Constituição. Esta tarefa é deixada ao Plano Nacional de Educação (PNE) que, de acordo com o § 3º do artigo 212, da CF, introduzido pela Emenda Constitucional n. 59/2009, assim dispõe:

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

O Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014, sancionado em junho de 2014, é o norte da política educacional brasileira. Nele estão contidas metas e estratégias a serem observadas pelo poder público pelos próximos 10 (dez) anos para garantir avanços na política de educação nacional. Será o tema de análise do item que segue.

2.3 Educação básica de qualidade e o Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um instrumento normativo indispensável para a articulação do sistema nacional de educação. A sua função é viabilizar a colaboração entre as diferentes esferas federativas para que seja possível definir diretrizes, metas e objetivos homogêneos em relação ao sistema educacional brasileiro, bem como garantir o desenvolvimento da educação em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

Os objetivos do PNE, que devem ser estabelecidos a cada dez anos pelo Legislativo (art. 214, CF), são: (i) a erradicação do analfabetismo; (ii) a universalização do atendimento escolar; (iii) a melhoria da qualidade do ensino; (iv) a formação para o trabalho; (v) a promoção humanística, científica e tecnológica do País; e (vi) o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Embora não apresente um conceito formal do que seria um padrão mínimo de qualidade educacional, o PNE estabelece objetivos e metas para a universalização e aprimoramento da gestão e da qualidade da educação. Ao todo são 20 metas objetivas, que buscam envolver todos os temas afeitos à educação. Para alcançar as metas, são traçadas, aproximadamente, 300 (trezentas) estratégias.

As quatro primeiras metas se referem à universalização da educação básica, que é gratuita e obrigatória por ordem constitucional⁴⁵. A primeira meta se refere à educação infantil para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos⁴⁶, além disso, a meta estipula uma ampliação da oferta de ensino em pré-escola para crianças de até 3 (três) anos até 2024⁴⁷. A segunda refere-se ao ensino fundamental – de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos – que deve, segundo o PNE, ser universalizado de modo colaborativo entre União, Estados e Distrito

⁴⁵ Universalização da educação básica significa garantir as condições físicas e materiais para o acesso à escola de crianças e adolescentes de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, bem como a garantia da permanência e frequência destes alunos.

⁴⁶ Analisando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 demonstram que o percentual de crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos que frequentam a rede pública de ensino somam 71,8%. Dados disponíveis em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default_sintese.shtm . Acesso em Março de 2015.

⁴⁷ Término da vigência do Plano Nacional de Educação, sancionado em junho de 2014, com vigência de 10 (dez) anos.

Federal⁴⁸. A terceira meta se refere ao ensino médio⁴⁹ e a quarta ao atendimento especializado para crianças especiais⁵⁰.

A meta 5 se refere à alfabetização na idade certa. As crianças devem estar alfabetizadas no sistema de ensino até os oito anos de idade⁵¹. A meta 6 preconiza educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica⁵².

A meta 7 se destina a fomentar a qualidade da Educação Básica através da melhoria do fluxo escolar (medido pelos índices de aprovação, reprovação e abandono escolar) e da aprendizagem⁵³.

⁴⁸ A frequência escolar a partir dos 6 (seis) anos é condição obrigatória para o recebimento do bolsa família. A taxa de frequência escolar da rede pública de ensino, apresentada pela pesquisa de 2009 da PNAD, nesta faixa etária é 85,3%. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default_sintese.shtm> . Acesso em Março de 2015.

⁴⁹ A taxa de frequência escolar desta faixa etária na rede pública de ensino, apresentada pelo PNAD de 2009, é de 87,9%.

⁵⁰ Art 4º, LDB: Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

⁵¹ A segunda edição do exame da prova ABC (iniciativa do movimento social Todos Pela Educação, em parceria com a Fundação Cesgranrio, o Instituto Paulo Montenegro e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com apoio do Instituto Ayrton Senna, da Fundação Itaú Social, da Fundação Educar DPaschoal, do Instituto Gerdau e do Instituto Península/Grupo Pão de Açúcar), realizada em 2012, demonstrou que apenas 44,5% dos alunos do 3º ano do ensino fundamental apresentaram proficiência em leitura. Ou seja, menos da metade dos alunos menores de oito anos possuem a capacidade de interpretar um texto e escrever de forma satisfatória, capacidades fundamentais para o estudo e análise de casos mais complexos. Disponível em <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1481/prova-abc-2012/>> . Acesso em março de 2015.

⁵² Art. 31 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: [...]III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013); [...] Art. 33, LDB: Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo [...] § 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino. [...] Art. 87, LDB: Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...]§ 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

⁵³ “Em um sistema educacional seriado, existe uma adequação teórica entre a série e a idade do aluno. No caso brasileiro, considera-se a idade de 7 anos como a idade adequada para ingresso no ensino fundamental, cuja duração, normalmente, é de 8 anos. Seguindo este raciocínio é possível identificar a idade adequada para cada série. Este indicador permite avaliar o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade

As metas 8, 9 e 10 se destinam à elevação da taxa de alfabetização de jovens (maiores de 15 anos) e adultos (maiores de 18 anos)⁵⁴. Já a meta 11 se destina ao ensino técnico profissionalizante. As metas 12 e 13 se destinam, respectivamente, ao aumento da taxa de matrícula e ao aprimoramento do ensino superior. A meta 14 preconiza a ampliação do acesso à pós graduação.

As metas 15, 16, 17 e 18 são direcionadas à valorização institucional e salarial do profissional da educação (garantia do piso salarial, plano de carreira, etc) e para a valorização da formação continuada do professor da educação básica.

Já a meta 19 dispõe sobre o incentivo à efetivação da gestão democrática no sistema educacional, que deverá ser associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública e à comunidade escolar⁵⁵.

Por fim, a meta 20 visa “ampliar o investimento governamental em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência deste PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”.

Além das metas e estratégias, o plano segue 10 (dez) diretrizes, são elas: (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do atendimento escolar; (iii) superação das desigualdades educacionais; (iv) melhoria da qualidade da educação; (v) formação para o trabalho e para a cidadania; (vi) promoção do princípio da gestão democrática; (vii) promoção humanística, científica e tecnológica; (viii) aplicação de recursos públicos para promover o padrão de qualidade e equidade; (ix) valorização dos profissionais de educação; (x) promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

recomendada” Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-distorcao-idade-serie-escolar-na-educacao-basica>>. Acesso em março de 2015.

⁵⁴ LDB, Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

⁵⁵ CF, Art. 206. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Apesar do termo “qualidade da educação” constar por diversas vezes nas estratégias, metas e diretrizes do PNE, em nenhum momento é definido o que seria exatamente o padrão de qualidade a que se refere a Constituição Federal. Nem poderia ser diferente, uma vez que a educação formal, por si só é complexa em demasia, não cabendo um conceito fechado, aplicável e replicável em um país com uma extensão territorial tão expressiva.

Ainda assim, do Plano Nacional de Educação é possível extrair, ainda que indiretamente, um conceito do que viria a ser o “padrão mínimo de qualidade”. Dentre os diversos objetivos, será perquirido o que seria a melhoria da qualidade de ensino da educação básica (dos 4 aos 17 anos), segundo o PNE. Vale ressaltar que as luzes que o PNE lança sobre o que seria uma educação de qualidade é um substrato para que o Judiciário, o Executivo e a sociedade civil possam atuar mais ativamente e efetivamente para assegurar o padrão de qualidade da educação no Brasil.

2.3.1 O padrão mínimo de qualidade do ensino infantil

Há tempos a educação infantil (dos zero aos 6 anos) vem recebendo especial atenção da literatura. No desenvolvimento infantil há diversas “janelas de oportunidade”, ou seja, momentos em que os estímulos exercem maior influência sobre a inteligência da criança, e que não devem ser menosprezados pelos responsáveis pela educação da criança (Estado, família e sociedade). Não por acaso, a educação infantil tem sido prioridade da política governamental em diversos países⁵⁶.

Acesso à escola não é sinônimo de aprendizagem, tampouco de garantia de qualidade educacional⁵⁷. É preciso garantir o aprendizado. Em se tratando de educação infantil este tema se torna mais delicado. Isto porque o desenvolvimento infantil não permite uma avaliação objetiva dos resultados.

⁵⁶ Confira-se neste sentido o trabalho do Nobel de economia James Heckman: *The Economics of Inequality: the value of early childhood education*. American Educator, 2011. Disponível em <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ920516.pdf>> . Acesso em fevereiro de 2015.

⁵⁷ Confira-se o item 2.1.

Assim, o Plano Nacional de Educação apresenta algumas estratégias para que as metas estabelecidas sejam alcançadas.

A meta que aborda a educação infantil é a 1ª, e suas estratégias demonstram que o padrão mínimo de qualidade para o ensino fundamental está relacionado basicamente a: (i) a expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil; (ii) a expansão dos programas de avaliação da educação infantil, com a finalidade de aferir a infraestrutura física das escolas, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade para portadores de deficiência; (iii) a promoção da formação inicial e continuada dos professores da educação infantil; (iv) a preservação das especificidades da educação infantil na organização das redes escolares; (v) o fortalecimento do acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil.

As metas refletem um caráter qualitativo mais abrangente, genérico, deixando uma maior discricionariedade ao administrador público para preencher as lacunas do que viria a ser educação de qualidade.

O Plano Nacional de Educação de 2001 (Lei 10.172/2001), que perdeu sua vigência em 2011, era mais específico nos aspectos qualitativos. Previa um mínimo de infraestrutura; (ii) formação dos profissionais de educação infantil; (iii) projeto pedagógico bem definido; (iv) sistema de acompanhamento, controle e supervisão da educação infantil; (v) alimentação escolar; (vi) materiais pedagógicos; (vii) participação da comunidade escolar; (viii) suporte assistencial às famílias vulneráveis; (ix) atendimento em tempo integral a crianças de 0 a 6 anos; (x) presença de creches nos Municípios.

2.3.2 O padrão mínimo de qualidade do ensino fundamental

O ensino fundamental é de crucial importância para o processo cognitivo da criança. É nesta fase que se desenvolvem as habilidades de leitura, escrita, raciocínio lógico. A taxa de

distorção idade-série⁵⁸, que representa a desadequação teórica entre a série e a idade do aluno, no ensino fundamental no Brasil é alarmante, atingindo, em 2006, a taxa de 28,6%⁵⁹.

O Plano Nacional de Educação vigente (Lei 13.005 de 2014) possui uma meta bem específica para combater esta distorção idade série: garantir, até 2024, que 95% das crianças concluam o ensino fundamental na idade certa.

Para tanto, o Plano Nacional de Educação traça algumas estratégias. A primeira delas é atribuir a competência de elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação uma proposta contendo direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental, ao Ministério da Educação, União, Estados e Municípios. Tal competência deverá ser exercida em sistema de colaboração.

O Plano também estabelece, em suas estratégias, a necessidade de se criar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos (as) alunos (as), bem como fortalecer o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar.

Além disso, preconiza a necessidade de desenvolver tecnologias pedagógicas que combinem, de maneira articulada, a organização do tempo e das atividades didáticas entre a escola e o ambiente comunitário, considerando as especificidades da educação especial, das escolas do campo e das comunidades indígenas quilombolas.

O Plano também prevê a flexibilização e a adequação da proposta pedagógica à realidade do contexto comunitário escolar, a oferta regular de atividades culturais para a livre fruição dos alunos dentro e fora dos espaços escolares, a oferta de atividades extracurriculares e a promoção de atividades de desenvolvimento e estímulo a habilidades esportivas nas escolas.

⁵⁸ “Em um sistema educacional seriado, existe uma adequação teórica entre a série e a idade do aluno. No caso brasileiro, considera-se a idade de 7 anos como a idade adequada para ingresso no ensino fundamental, cuja duração, normalmente, é de 8 anos. Seguindo este raciocínio é possível identificar a idade adequada para cada série. Este indicador permite avaliar o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada”. Disponível em <<http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-distorcao-idade-serie-escolar-na-educacao-basica>>. Acesso em março de 2015.

⁵⁹ Dados disponíveis em: <<http://dados.gov.br/dataset/taxas-de-distorcao-idade-serie-escolar-na-educacao-basica/resource/7ab94f17-88ee-482a-9601-0f4c899c804d>> . Acesso em março de 2015

No Plano Nacional anterior, o padrão mínimo de qualidade do ensino fundamental estava baseado nos seguintes itens: (i) padrão mínimo de infraestrutura; (ii) projeto pedagógico definido pela escola; (iii) participação da comunidade na gestão da escola através de conselhos escolares ou órgãos equivalentes; (iii) presença de material pedagógico adequado; (iv) transporte escolar nas zonas rurais; (v) merenda escolar; (v) carga horária semanal de 20 horas; (vi) monitoramento do desempenho dos alunos para assegurar a elevação progressiva dos seus resultados;

Por padrão mínimo de infraestrutura entendia-se a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente; b) instalações sanitárias e para higiene; c) espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar; d) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais; e) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas; f) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; g) telefone e serviço de reprodução de textos; h) informática e equipamento multimídia para o ensino.

Em se tratando de diretrizes para a melhoria de qualidade, o Plano Nacional de Educação de 2014, em comparação com o de 2001, propõe de forma mais efetiva a parceria entre Ministério da Educação, União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Também aponta mais claramente as diretrizes para superar a distorção idade-série, item fundamental para a melhoria da qualidade educacional.

2.3.3 O padrão mínimo de qualidade do ensino médio

O ensino médio é um dos grandes gargalos do sistema educacional brasileiro. É nesta fase de ensino que os problemas se tornam ainda mais visíveis. Apenas 54,3% dos jovens concluem o ensino médio até os 19 anos⁶⁰.

⁶⁰ Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios de 2013, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/default_reponderadas.shtm> . Acesso em março de 2015.

Tanto é assim que o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2004) estabelece uma meta de 10 anos para elevar a matrícula de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio para 85%. Meta ponderada, se comparada com a da educação fundamental (95%).

O PNE estabelece as metas do ensino médio nos mesmos parâmetros do ensino fundamental: é em regime de colaboração entre Ministério da Educação e os entes federados que as ações devem ser tomadas no sentido de desenvolver a aprendizagem dos jovens do ensino médio.

Acompanhamento individualizado do (a) aluno (a) com rendimento escolar defasado, adoção de práticas como aulas de reforço em turno complementar, estudos e recuperação e progressão parcial de forma a corrigir a distorção idade-série, avaliação sistêmica de conhecimento e habilidades do aluno por intermédio do ENEM e do SAEB parecem ser o norte das diretrizes do PNE (estratégia 3.2 e 3.6).

Além disso, outros incentivos se destacam, como o uso e a fruição de espaços culturais e desportivos, o fomento de programas de educação e cultura e o estímulo à participação dos adolescentes nos cursos de áreas tecnológicas e cinetíficas.

Houve significativa reestruturação de metas em relação ao PNE de 2001, no que pertine à qualidade do ensino médio. No Plano antigo, esta estava relacionada a: (i) infraestrutura adequada; (ii) níveis satisfatórios de desempenho avaliados pelo Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB) e pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); (iii) redução de 5% ao ano da repetência e evasão escolar; (iv) professores com nível superior; (v) participação da comunidade na gestão escolar; (vi) presença de projeto pedagógico; (vii) ensino noturno para atender os que trabalham;

2.4 Direito à educação básica de qualidade: critérios e parâmetros minimamente objetivos

A avaliação de qualidade só é tangível se houver parâmetros e critérios objetivos que definam previamente o caminho a ser seguido. A avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos

(eficácia) e a efetividade social do impacto do programa (ANTICO; JANNUZZI, 2008, p. 19).

No que tange ao direito à educação de qualidade, os parâmetros (a referência, o padrão que deve ser seguido), como impõe o artigo 212, § 3º, da Constituição Republicana, são definidos pelo Plano Nacional de Educação.

A referência mais específica à qualidade da educação está contida na meta 7 (sete) do Plano, que prevê 36 (trinta e seis) estratégias para a garantia da qualidade do serviço público de educação.

Já os critérios, os indicadores, para avaliar a qualidade do serviço prestacional não são definidos claramente no PNE. No entanto, o Plano atribui tal tarefa aos entes federativos, que deverão realizá-la de forma colaborativa. De acordo com a estratégia 7.3 do PNE, o sistema educacional brasileiro, para avançar, deverá:

Constituir, em colaboração entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

Ainda, de acordo com as estratégias 2.1 e 2.3⁶¹ do PNE, é possível extrair a responsabilidade atribuída ao Ministério da Educação em relação ao tema. De acordo com tais estratégias, cabe ao Ministério da Educação a tarefa de elaborar “proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as)” do ensino fundamental e médio. Esta tarefa, segundo o Plano, deverá ser executada até 2016.

⁶¹ Lei 13.005/2014. 2.1) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental; [...]3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2º(segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;

Em 2004, o Ministério da Educação, em parceria com diversas entidades, publicou o estudo intitulado “Indicadores da Qualidade na Educação” com a finalidade de orientar a avaliação da qualidade educacional nas escolas.

Os indicadores apresentados se dividiram em 7 (sete) dimensões: (i) ambiente educativo; (ii) prática pedagógica; (iii) avaliação; (iv) gestão escolar democrática; (v) formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; (vi) ambiente físico escolar; (vii) acesso, permanência e sucesso na escola.

Na primeira dimensão (ambiente educativo), a proposta é analisar os aspectos subjetivos da convivência no ambiente escolar, avaliando a ética, a disciplina e os sentimentos envolvidos nas relações entre os agentes do contexto escolar (alunos, diretores, professores, etc).

A prática pedagógica analisa alguns aspectos como: a proposta pedagógica da escola, o planejamento escolar, a inserção da escola na comunidade, as estratégias utilizadas para o garantir o ensino-aprendizagem, o incentivo à autonomia e ao trabalho coletivo, e a inclusão de pessoas com deficiência na escola.

A terceira dimensão – avaliação – o estudo propõe o monitoramento do processo de aprendizagem do aluno, das avaliações, da participação do aluno na avaliação de sua própria aprendizagem, bem como a avaliação do trabalho dos profissionais da escola.

A quarta dimensão (gestão democrática) sugere que seja avaliada a democratização da informação, a atuação dos conselhos escolares, a participação dos estudantes, pais, professores e comunidade no contexto escolar, as parcerias entre as escolas e os serviços públicos, a análise do tratamento aos conflitos que ocorrem no dia-a-dia da escola e a participação ou não da escola no Programa Dinheiro na Escola (repasse financeiro do governo para as pequenas despesas da escola) ou em outros Programas de governo.

A formação e condições de trabalho dos profissionais da escola busca verificar se o professor possui formação inicial e continuada para o exercício do cargo, bem como se a equipe escolar é suficiente, estável e assídua.

O ambiente físico escolar pode ser traduzido em: (i) material didático e escolar; (ii) acesso à internet; (iii) banheiros; (iv) rede de água e tratada e esgoto; (v) móveis escolares; (vi) pátio e espaço para a prática de esportes; (vii) boas condições de infraestrutura; (viii) biblioteca; (ix) vias de acesso para deficientes; (x) aspectos estéticos do prédio escolar.

Por fim, o estudo aponta como indicador o acesso e a permanência do aluno na escola, que engloba aspectos como a quantidade de faltas, a evasão e o abandono escolar, a atenção dispensada aos alunos com defasagem de aprendizagem, bem como o atendimento às necessidades educativas da comunidade.

A qualidade da educação infantil (dos 0 aos 6 anos), segundo o Ministério da Educação (BRASIL; MEC/SAEB, 2009) é medida por outros indicadores, tais como (1) planejamento institucional; (2) multiplicidade de experiências e linguagens; (3) interações; (4) promoção da saúde; (5) espaços, materiais e mobiliários; (6) formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; (7) cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social.

O planejamento institucional engloba alguns fatores, são eles: (i) proposta pedagógica consolidada; (ii) planejamento escolar, acompanhamento e avaliação; (iii) registro da prática educativa.

A multiplicidade de experiências e linguagens apresenta como indicadores fatores como: (i) construção de autonomia da criança; (ii) relacionamento da criança com o ambiente natural e social; (iii) experiências agradáveis e saudáveis da criança em relação ao próprio corpo; (iv) a expressão por diversos tipos de linguagem plásticas, simbólicas, musicais e corporais; (v) o estímulo da linguagem oral e escrita; (vi) o reconhecimento de identidade da criança e a valorização das diferenças e da cooperação.

A dimensão das interações se refere ao respeito da adulto em relação à dignidade, ritmo, identidade e ideias da criança. Avalia também a interação entre crianças e crianças.

A promoção da saúde avalia as responsabilidades pela alimentação saudável das crianças, bem como as condições de segurança, limpeza, salubridade e conforto.

Já a quinta dimensão – espaços, mobiliários e materiais didáticos – analisa se os espaços e mobiliários favorecem as experiências das crianças, se os espaços, materiais e mobiliários correspondem aos interesses e necessidades dos adultos, bem como se o material didático é variável e acessível à criança.

Com relação à dimensão de formação e condições de trabalho dos professores e demais profissionais, avalia-se a formação inicial e continuada do professor e se as condições de trabalho.

Por fim, a última dimensão analisa a proteção social da criança, a cooperação e as relações de trocas entre a família e as escolas. Os sub indicadores analisam (i) o respeito e o acolhimento da unidade escolar em relação à criança e a sua família; (ii) se está sendo garantido o direito das famílias de acompanhar as vivências e produções das crianças; e (iii) a participação da instituição na rede de proteção dos direitos das crianças.

Os sete indicadores de avaliação qualitativa da educação básica e suas respectivas dimensões demonstram a complexidade que envolvem a educação de qualidade. São muitos os aspectos que devem ser avaliados para que seja possível analisar se a educação está cumprindo o seu dever constitucional de garantir à criança e ao adolescente o pleno desenvolvimento, bem como o seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Não existem respostas singulares para definir a qualidade educacional, uma vez que a definição de qualidade é dependente de fatores como os valores pessoais, as peculiaridades culturais, as pesquisas científicas da área educacional, as condições socioeconômicas de cada região e de cada aluno, enfim.

Apesar de ser um tema complexo, o Ministério da Educação já apresentou anteriormente critérios minimamente objetivos para que seja possível avaliar a educação básica e deverá apresentar, até 2016, segundo o PNE, novos critérios. Se os indicadores corresponderem a um nível satisfatório em todas as suas dimensões, pode-se afirmar que a educação está cumprindo o seu papel constitucional.

Cumprido ressaltar, contudo, que tais indicadores não são absolutos e podem ser alterados futuramente pelo Ministério da educação.

Por esse motivo, o processo de definir e avaliar a qualidade de uma instituição educativa deve ser participativo e aberto, sendo importante por si mesmo, pois possibilita a reflexão e a definição de um caminho próprio para aperfeiçoar o trabalho pedagógico e social das instituições (ou seja, o caminho deve avançar sempre e jamais retroceder). (BRASIL, 2009, p. 13-14).

A avaliação e o monitoramento da educação é um processo contínuo e dinâmico. Mas a vedação ao retrocesso é princípio constitucional que deve nortear o progresso educacional.

Isto implica, em se tratando de educação básica da rede pública de ensino, em não retroceder nos resultados apresentados após a avaliação dos indicadores apresentados pelo Ministério da Educação.

Em outras palavras, significa não retroceder no que diz respeito ao aprendizado dos alunos. Não retroceder na eficiência de gestão educacional (diretores, Secretarias de Educação), na eficiência dos professores em relação à qualidade das aulas e à frequência no trabalho. Significa não retroceder em termos de infraestrutura escolar, na assistência social e de saúde prestada aos alunos, bem como ao transporte e merenda escolar. Significa, também, exercer o controle efetivo dos gastos públicos em educação para que a corrupção não avance.

3. O CONTROLE DA EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE NO BRASIL

3.1 Breves considerações sobre o controle judicial das políticas públicas

A função primária de formular e executar as políticas públicas pertence aos poderes Legislativo e Executivo. Tais tarefas demandam um estudo socioeconômico, definição de prioridades e considerações de natureza orçamentária que fogem da esfera de competência do Judiciário.

No entanto, como a atuação dos demais poderes em matéria de políticas públicas tem suscitado diversos questionamentos, seja pela omissão injustificada, seja pela ineficiência das escolhas políticas, não raro, o Judiciário enfrenta demandas requerendo a correção ou até mesmo a implementação de políticas públicas que visam garantir direitos suprimidos ou oprimidos de determinada coletividade.

O debate em torno das políticas públicas, no âmbito jurídico, está intrinsecamente ligado à promoção dos direitos fundamentais sociais básicos à existência e à dignidade humana através da via judiciária. Nos dizeres de Ana Paula Barcellos:

Com efeito, em muitas circunstâncias, o debate em torno do controle de políticas públicas está relacionado de forma direta com a garantia e promoção daqueles direitos elementares reconhecidos como necessários ao próprio funcionamento da deliberação democrática. Ou seja: a discussão brasileira se desenvolve, no mais das vezes, em um momento prévio, de construção das condições indispensáveis para a existência (BARCELLOS, 2010, p. 110).

As consequências da concepção objetiva dos direitos fundamentais são a sua “eficácia radiante” e a “teoria dos deveres estatais de proteção”. A primeira obriga que todo o ordenamento jurídico seja condicionado pelo respeito e pela vivência dos direitos fundamentais; a segunda pressupõe o Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) como responsável pela realização dos direitos fundamentais, incumbindo-lhe sua proteção assídua.

Em países cuja desigualdade é elevada⁶², como é o caso do Brasil, onde ainda é possível encontrar relevantes parcelas da população sem acesso aos direitos sociais básicos (como saúde, educação, moradia, trabalho, entre outros), é comum a busca pela satisfação destes direitos pela via judicial, mormente porque tal situação é origem, muitas vezes, da falta de investimento público para a sua garantia.

Daí a origem do fenômeno da chamada judicialização das políticas públicas, que traduz a busca pela reparação, em juízo, da lesão ou ameaça de lesão a direito constitucionalmente garantido, a qual um determinado grupo social não conseguiu obter pela via administrativa. Quando os Poderes Executivo e Legislativo se mantêm inerte frente aos ditames constitucionais de realização dos direitos, a via reflexa é a proliferação de demandas buscando auxílio no Judiciário, e, diante de uma demanda, o juiz não pode abster-se de julgar o conflito que lhe é apresentado.

Assim, diante da consagração da garantia fundamental da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF), o Judiciário encontra-se obrigado a apreciar quaisquer questões que lhe são trazidas, principalmente quando se trata de dar eficácia e efetividade à garantia constitucional dos direitos sociais. Como explica o constitucionalista Ingo W. Sarlet:

[...] num Estado fundado na dignidade da pessoa humana – como é o caso de Portugal, e também do Brasil –, cada pessoa tem a si assegurada uma esfera de autonomia e liberdade individual que não pode ser comprimida nem restringida pelo só fato de um ato normativo ou política pública ser decorrente de uma decisão majoritária (SARLET, 2012 p. 471).

O estudo das políticas públicas como área do conhecimento e ferramenta governamental é relativamente recente. Laswell, precursor no tema, introduz a expressão “análise de políticas públicas” somente em 1936, nos Estados Unidos, onde o estudo acadêmico se consolidou.

⁶² De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD), o índice de Gini, que mede o grau de concentração da distribuição de renda, em 2013, no Brasil ficou na margem de 0,501. O valor do índice varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade extrema). Dados disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000018883109232014310419410583.pdf>>. Acesso em março de 2015.

Pode-se afirmar que o estudo das políticas públicas, embora deite as suas raízes na ciência política norte americana, alastrou-se para outras áreas do conhecimento. A proposta do tema, qual seja, a análise do papel do Estado e das ações do governo, mostra-se tentadora aos mais diversos ramos das ciências sociais, dentre os quais não está isento o direito.

Celina Souza, no artigo denominado “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”, aponta para o fato de que o campo de conhecimento teórico das políticas públicas tem ganhado especial relevância nas últimas décadas. Isto decorre de diversos fatores, explica, como, por exemplo, a escolha de políticas restritivas de gastos em detrimento das políticas keynesianas – típicas do pós-guerra. Ou, ainda, na dificuldade dos países em desenvolvimento apresentarem políticas públicas capazes de equilibrar dois elementos aparentemente antagônicos: o desenvolvimento econômico e a inclusão social (SOUZA, 2006, p. 20-45)l

Este último argumento é particularmente relevante para o Direito e tem despertado o interesse de muitos juristas brasileiros. A Constituição Federal de 1988 impôs aos Estados e Municípios a adoção de diversas políticas públicas com a finalidade de, através da efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos, alcançar justamente o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais⁶³.

Por tal razão, não raro, há uma tendência, no direito, de abordar o tema das políticas públicas com enfoque na efetivação dos direitos sociais preconizados constitucionalmente. Os direitos sociais (educação, saúde, moradia, alimentação, trabalho, etc), além de necessitarem de políticas públicas para a sua concretização, representam o caminho reto para a promoção das capacidades individuais, indispensáveis para a consecução dos objetivos elencados no art. 3º da CF.

Embora a relação entre direito e políticas públicas não se limite à efetivação de direitos sociais constitucionalmente assegurados, este se traduz no mais comum e abrangente

⁶³ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

ponto de contato entre os dois ramos do conhecimento. Todavia, faz-se necessário, para a elucidação do tema, compreender o alcance do conceito de políticas públicas.

Celina Souza nos apresenta alguns conceitos:

Mead (1995) a define [política pública] como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peter segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governa escolhe fazer ou não fazer (SOUZA, 2006, p. 20-45).

Política pública, em seu conceito pessoal, seria “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 20-45).

E conclui dizendo que a definição de Laswell continua sendo a definição mais conhecida, qual seja “decisões e análises sobre política pública implicam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 20-45).

Leonardo Secchi apresenta algumas etapas a serem percorridas pelas políticas públicas; seriam elas, na seguinte ordem: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; extinção (SECCHI, 2013, p. 43-77). Tais etapas constituiriam o ciclo ideal de uma política pública, uma vez que após a avaliação a política pode ser continuada, seguindo novamente as mesmas etapas anteriores.

Políticas Sociais, por natureza, são complexas. Exigem, para a sua concretização, a superação de diversas etapas. Não raro, no período referente ao processo de elaboração e de execução, as políticas sociais clamam pelo parecer de técnicos e especialistas em assuntos específicos. E assim se faz o processo colaborativo das políticas sociais, com a participação contínua de diversos atores: técnicos, políticos, sociais e econômicos.

É pela complexidade em demasia inerente à avaliação da ação governamental que, muitas vezes, defende-se a ideia de que a intervenção judicial em políticas sociais acabaria resultando em julgamentos deficientes, carentes de precisão técnica e desavisados do impacto social e econômico que podem ocasionar.

Cappeletti já chamava atenção para a deficiência dos juízes na atuação de casos envolvendo complexos problemas sociais, até mesmo pela dificuldade em absorver adequadamente as transformações de uma sociedade extremamente dinâmica e volátil (CAPPELLETTI, 2008, p. 18).

No âmbito jurídico, muitos aspectos do contexto socioeconômico são ignorados, fato que pode levar à realização de uma microjustiça, ou seja, uma justiça direcionada apenas ao caso em análise. Tal fato pode desencadear amplas distorções no sistema de políticas públicas em âmbito macro. Até porque “o juiz não detém de informações completas sobre as múltiplas necessidades que os recursos públicos devem acudir ou mesmo sobre os reflexos não antecipados que uma determinada decisão pode desencadear” (CAPPELLETTI, 2008, p. 18).

Na concepção de BARROSO (2007) “Em muitos casos, o que se revela é a concessão de privilégios a alguns jurisdicionados em detrimento da generalidade da cidadania, que continua dependente das políticas universalistas implementadas pelo Poder Executivo (BARROSO, 2007, p. 91)”. E conclui:

O Judiciário não pode ser menos do que deve ser, deixando de tutelar direitos fundamentais que podem ser promovidos com a sua atuação. De outra parte, não deve querer ser mais do que pode ser, presumindo demais de si mesmo e, a pretexto de promover os direitos fundamentais de uns, causar grave lesão a direitos da mesma natureza de outros tantos (BARROSO, 2007, p. 91).

Ou seja, em outras palavras, ao conceder o direito a alguns, nega-se o direito de todos. O ponto nevrálgico encontra-se, portanto, não apenas no difícil equilíbrio entre o mínimo existencial e a reserva do possível, como também na possibilidade do próprio sistema ocasionar um desequilíbrio de acesso ao direito em questão, haja vista que o acesso à jurisdição, no Brasil, ainda não é equânime.

Donald Horowitz (2002) buscou analisar a participação do Judiciário no processo de políticas públicas e detectou algumas características restritivas pertinentes ao Judiciário,

É a partir deste constitucionalismo social, momento no qual os direitos sociais se firmam na ordem jurídica, que é aberta a possibilidade de maior atuação do Judiciário em questões sóciopolíticas. Tanto é assim que, atualmente, é difícil imaginar uma questão (seja ela política, social ou econômica) que esteja fora da esfera de atuação do poder Judiciário, e tal poder está ganhando tamanha amplitude que já vem chamando a atenção de juristas, sociólogos, cientistas sociais, etc.

Recentemente, em um curto espaço de tempo, a mais alta Corte do país decidiu questões com ampla repercussão sociopolítica, tais como o caso da Lei da Ficha Limpa, a possibilidade de uniões homoafetivas, a possibilidade do aborto do feto anencéfalo, entre outras questões paradigmáticas.

Com a crescente intervenção do Judiciário na esfera política e social, a exigência da motivação idônea nas decisões judiciais (art. 93, IX, CF) ganha especial relevo, pois a partir da análise do percurso da sua fundamentação é que se torna possível identificar quando e como o juiz distanciou-se dos limites impostos pelo Direito.

Há uma premissa para o exercício da jurisdição, que é a preexistência de uma vontade geral, abstrata e impessoal, que impõe uma limitação ao poder jurisdicional do Estado, e direciona o atuar do próprio magistrado.

Trata-se dos limites processuais e substanciais preconizados por Cappelletti. Os limites processuais se referem à própria natureza do processo judiciário, são condições essenciais à própria atividade judicial, e são representados pelos seguintes fatores: a) conexão com a questão *sub judice*; b) imparcialidade de juízo; c) independência em relação às pressões externas – bem representado pelo princípio contramajoritário; d) princípio da inércia. Já os limites substanciais não se sujeitam propriamente à atividade judicial como os limites processuais, ou seja, eventualmente, podem ser descumpridos, caso seja necessário adequar a realidade à norma, e se referem ao respeito e à ligação que o juiz guarda com os precedentes judiciais, opiniões doutrinárias, leis, decretos (CAPPELLETTI, 1993, p. 74-76).

Ao ultrapassar tais limites, o magistrado deixa de exercer a criatividade judiciária⁶⁵ que lhe é inerente (LIEBMAN, 1986) e incorre no que se tem denominado de “ativismo judicial”. Não se discute que a interpretação da norma deixa certa margem de liberalidade para o julgador quando da sua transposição para o caso concreto, momento em que o magistrado exerceria a sua criatividade judiciária, mas tal liberalidade deve respeitar os limites impostos pelo ordenamento jurídico.

A arbitrariedade, em contrapartida, configura-se na medida em que o magistrado ultrapassa os limites substanciais e processuais que lhe são impostos, conferindo novos significados às normas e até mesmo reconhecendo direitos não previstos pelo ordenamento, sem, contudo, apresentar uma motivação sociojurídica capaz de justificar seu ato.

Ao inovar uma interpretação ou ao reconhecer um direito antes inexistente, os juízes têm sido acusados de exercerem o chamado “ativismo judicial”. Tal expressão tem se tornado recorrente no âmbito jurídico. O problema é que a expressão “ativismo judicial” já adquiriu diversas conotações, dificultando a leitura e compreensão do intérprete.

De origem estadunidense, e, portanto, proveniente de um sistema de *common law*, tal expressão tem sido utilizada por alguns constitucionalistas norte americanos para traçar o perfil de alguns juízes, sendo classificados como ativistas aqueles com uma tendência liberal, que rompem com maior frequência com a opinião jurisprudencial dominante (VALLE, 2009, p. 20).

Até em seu contexto original, o “ativismo judicial” já ganhou uma multiplicidade de sentidos, sendo os seguintes os mais usuais: a) o exercício do controle de constitucionalidade dos atos dos demais poderes; b) rompimento com a jurisprudência dominante; c) conduta que permite aos juízes “legislar” sobre determinado assunto; d) afastamento dos métodos de interpretações usuais; e) julgamento para alcançar resultado pré-determinado (VALLE, 2009, p. 20).

⁶⁵ Sob a análise do jurista italiano Liebman, a criatividade é inerente ao ato judicial e nada mais é que a necessidade de se preencherem lacunas e de resolver as inevitáveis - e constantes - ambiguidades e incertezas contidas nos textos normativos.

A discussão em torno do ativismo certamente é mais coerente nos países em que possuem Constituições sintéticas, como é o caso dos Estados Unidos da América, uma vez que os poucos dispositivos do texto normativo abrem uma extensa gama de possibilidades de interpretação e a atuação do Judiciário não é detalhadamente delimitada no texto constitucional. Os países que possuem constituições analíticas, como é o caso do Brasil, preveem pormenorizadamente o campo de atuação e competência do Judiciário (VALLE, 2009).

No entanto, há, como preconizou Cappelletti (1993), uma emergente tendência evolutiva de convergência entre os sistemas *civil Law* e *common Law*, o que torna relevante algumas discussões e reflexões que já se permeiam no cenário deste segundo modelo. Exemplo desta convergência é a incorporação progressiva nos países de *civil Law* de cláusulas semanticamente e estruturalmente abertas.

Com efeito, no Brasil o significado de “ativismo judicial” se distancia suavemente das interpretações norte-americanas. Mais comumente, quando se trata de ativismo judicial na perspectiva brasileira quer se referir, na maioria da vezes, às seguintes hipóteses, que podem ser verificadas simultaneamente: a) como decorrência do exercício do controle de constitucionalidade dos atos dos demais poderes; b) como sinônimo de maior interferência judicial em questões políticas, econômicas e sociais (protagonismo judicial); c) arbitrariedade no ato decisório; d) aumento da capacidade de gerenciamento processual do julgador, bem representado pelo poder geral de cautela (art. 798 CPC) (TASSINARI, 2013, p. 33).

A multiplicidade de sentidos, como já salientado, dificulta a compreensão do intérprete. Se se encadear os sinônimos de ativismo judicial no cenário norte americano e brasileiro, é possível chegar, facilmente, a possíveis oito significados - exercício do controle de constitucionalidade dos demais poderes ser considerado ativismo em ambos os sistemas. Daí a necessidade de se partir em busca de um conceito, para que seja possível convergir tais significados, evitando ambiguidades e incoerências.

Ronald Dworkin acredita que o ativismo judicial é “uma forma virulenta de pragmatismo jurídico. Em sua visão, um juiz ativista ignora o texto da Constituição, a história de sua promulgação, as decisões jurisprudenciais anteriores, e as duradouras tradições de toda

uma cultura política. O ativista, em sua opinião, “ignoraria tudo isso para impor a outros poderes do Estado o seu próprio ponto de vista sobre o que a justiça exige” (DWORKIN, 2007, p. 451-452).

Nessa mesma direção, argumenta Elival da Silva Ramos, que ativismo judicial trata-se de ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas também da função administrativa e, até mesmo, da função de governo (RAMOS, 2010, p. 116-117).

Para Clarissa Tassinari, o ativismo judicial seria, em síntese, a supremacia, a sobreposição, do Poder Judiciário em questões que a Constituição não prevê e não reconhece (TASSINARI, 2013, p. 36).

Em recente pronunciamento, o mais novo ministro do STF, Luis Roberto Barroso correlacionou ativismo judicial a uma ingerência indevida do Judiciário. Fez questão, nessa ocasião, de firmar sua posição no sentido de que o Brasil não sofre de um surto de ativismo judicial. Afirmou que, ao contrário do que se pensa, a mais alta Corte do país tem se posicionado, em casos complexos como o das células-tronco embrionárias, o do ProUni e o da Raposa do Sol, no sentido de manter a decisão do Congresso ou do Executivo. Ativismo judicial, para o ministro, é o atendimento de certas demandas sociais, como o caso da interrupção de fetos anencéfalos, da união homoafetiva e da questão da greve no setor público, questões em que o Congresso foi omissivo ao não se pronunciar⁶⁶.

Dirley da Cunha Jr. defende que o *ativismo* é uma exigência da sociedade contemporânea, “que tem dele reclamado, mais do que uma mera e passiva inanimada atividade de pronunciar as palavras da lei, um destacado *dinamismo* ou *ativismo* na efetivação dos preceitos constitucionais”, os quais, muitas vezes, são inviabilizados tão somente devido à inação dos órgãos de direção política (CUNHA JR, 2004, p. 336).

Esta última posição vai de acordo com os que defendem o “bom” ativismo. Ou seja, seria bom ativista o juiz que viabilizasse as garantias e princípios constitucionais. Neste caso,

⁶⁶ Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-jun-07/entrevista-luis-roberto-barroso-ministro-supremo-tribunal-federal>>. Acesso em 06.08.13.

ativismo judicial se confunde com protagonismo judicial, ao associá-lo a uma maior intervenção judicial nas esferas políticas, econômicas e sociais, que são próprias das mudanças do perfil do Judiciário ao longo da evolução social e jurídica.

Assim como no contexto original estadunidense, tal expressão possui caráter negativo, e, inevitavelmente, se correlacionada à ultrapassagem dos limites sociais e jurídicos impostos ao magistrado. Tais limites são sutis e devem ser analisados caso a caso.

Tal sugestão é ainda mais enfática em matérias envolvendo políticas públicas. Há um recorrente questionamento acerca da atuação dos poderes Legislativo e Executivo nesta matéria, seja pela omissão injustificada, seja pela ineficiência das escolhas políticas, razão pela qual o Judiciário é reclamado pelos jurisdicionados para intervir em questões políticas, econômicas e sociais.

É possível que o Poder Judiciário atue em questões relativas às políticas públicas, mas somente de modo excepcional, quando provocado e se a omissão total ou parcial dos demais poderes importar em violação à legislação infraconstitucional, ou, ainda mais grave, ao texto constitucional.

Por tal razão, é equivocado identificar ativismo judicial com o exercício da criatividade judiciária e com o aumento do protagonismo judicial, principalmente quando a atitude do magistrado tem por fim a efetivação dos direitos fundamentais.

3.3 A possibilidade do controle judicial do direito à educação de qualidade

Como anteriormente exposto, o serviço público de educação básica (dos 4 aos 17 anos), no Brasil, é gratuito e obrigatório (art. 208, I, CF). Além de gratuito e obrigatório, deve ser de qualidade – é o que afirma o inciso VII, art. 206, da Constituição Republicana.

O direito à educação das crianças e adolescentes (educação básica) recebe um tratamento diferenciado da Constituição da República. Tanto é assim que, além de ser prioridade absoluta (art. 227, CF), a Constituição atribui à União a competência de garantir a equalização de oportunidades educacionais e prevê a vinculação de recursos que devem ser

aplicados para a realização desta finalidade (arts. 211 e 212 da CF (OLIVEIRA E ARAÚJO, 2005, p. 17).

Some-se a isto o fato de que o direito à educação é um direito social, e, portanto, é prestacional por excelência, ou seja, o Estado é constitucionalmente obrigado a oferecer o serviço aos seus jurisdicionados, e disto decorre toda a problemática da eficácia dos direitos fundamentais e da judicialização de políticas públicas, como já abordado anteriormente⁶⁷.

Sendo assim, a dificuldade conceitual que envolve a ‘educação de qualidade’, bem como a árdua tarefa de elaborar, executar, monitorar e fiscalizar as políticas públicas educacionais em um país com vasta extensão territorial, não pode se apresentar como obstáculos intransponíveis para avançar em termos de prestação de serviço educacional.

Partindo do pressuposto de que o direito à educação, como previsto pelo texto constitucional⁶⁸, é tangível do ponto de vista social, jurídico e econômico, não seria desarrazoado afirmar que o Poder Judiciário está incumbido de fiscalizar a qualidade da prestação de serviço pelo agente competente.

Apesar disto, a tarefa de fiscalizar a qualidade educacional envolve ao menos duas questões controvertidas: (i) a aplicação direta do princípio constitucional de garantia do padrão de qualidade; (ii) a dificuldade em se determinar o que viria a ser uma educação de qualidade.

Com relação à possibilidade de aplicação direta dos princípios constitucionais, não cabe na presente discussão pontuar as razões que levam a aplicação direta dos princípios constitucionais, tampouco verificar as incontáveis classificações a que os princípios constitucionais estão submetidos para que se possa justificar com mais avidez a sua aplicação ao caso concreto. Tal estudo conduziria a outras direções. O fato é que a aplicação direta da

⁶⁷ Confira-se os itens anteriores deste capítulo – 3.1 e 3.2.

⁶⁸ Partimos do pressuposto de que a Constituição em sua integralidade é passível de ser aplicada diretamente. A peculiaridade de se aplicar um princípio ao caso concreto se deve a fato de que além da indeterminação dos efeitos de que se podem extrair dos princípios, os meios para atingir tais efeitos são múltiplos (BARCELLOS, 2002, p. 52-54).

Constituição Republicana em sua integralidade está cada vez mais recebendo o respaldo doutrinário e, conseqüentemente, jurisprudencial⁶⁹.

O desafio não é a possibilidade de se aplicar diretamente os princípios constitucionais (respondemos afirmativamente a esta proposição). O desafio é encontrar os limites hermenêuticos que se impõem à aplicação do princípio constitucional.

A interpretação da norma, inevitavelmente, deixa certa margem de liberalidade para o julgador quando da sua transposição para o caso concreto, momento em que o magistrado exerceria a sua criatividade judiciária conferindo novos significados às normas e até mesmo reconhecendo um direito antes inexistente no ordenamento, tudo a partir da concatenação de princípios insertos ou não no texto constitucional.

O limite, então, seria a incorrência da perniciosa discricionariedade arbitrária (vide item 3.2). Ou seja, a postura ativista configura-se na medida em que o magistrado ultrapassa os limites axiológicos e hermenêuticos do texto constitucional. Não basta que a fundamentação da decisão esteja pautada apenas em cláusulas abertas e princípios vagos – até ambíguos –, é preciso que o juiz exerça o dever fundamental de justificação, sob pena de incorrer em arbitrariedade que não se justifica no atual estágio evolutivo da jurisdição constitucional.

É inegável que, para que se possa avançar em termos de direitos sociais, e no caso específico do direito à educação, é necessário admitir um certo pragmatismo judicial, e aqui se endossa o sentido atribuído por Posner:

O juiz pragmático não deve esquecer jamais que é um magistrado, ou seja, eu deve levar em conta *todas* as fontes de direito e os argumentos jurídicos pertinentes a determinada causa. Se o raciocínio jurídico for definido de modo modesto como aquele que toma por referencia as fontes do direito, como a legislação e a doutrina, e incorpora ainda as preocupações

⁶⁹ Para aprofundar-se no tema, confira-se: Barcellos, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002; Barroso, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996; Bonavides, Paulo. Curso de direito constitucional. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 1997; Canotilho, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 2. ed., Coimbra: Almedina, 1998; Dworkin, Ronald. Taking Rights Seriously. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977; Silva, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 1998;

tradicionais do direito com a estabilidade, o direito de audiência e outras virtudes do “Estado de direito”, por exemplo, é certo que ele deve ser um elemento de todas as decisões judiciais, embora não as sintetize nem as determine. (POSNER, 2012, p. 415),

Ou seja, ao aplicar determinado princípio constitucional ou infraconstitucional ao caso concreto, exige-se do magistrado a motivação que vai além da análise da normatividade do ordenamento jurídico. No caso de políticas públicas (principalmente as de cunho social), tal motivação é ainda mais necessária. É que, como visto no item 3.1, as políticas públicas conclamam a participação efetiva de diversos atores sociais, seja no momento da sua elaboração, execução, monitoramento ou avaliação.

Assim, se faz necessário não só aplicar motivadamente os princípios constitucionais, como também buscar analisar fontes que vão além do direito – seria o caso, por exemplo, de levar em consideração os pareceres técnicos de profissionais de outras ciências. O que se quer dizer é que:

A atividade judicial é uma atividade normativa; toda vez que o juiz vai além da simples aplicação do direito positivado – e isso, como Dworkin demonstrou, ocorre com frequência –, o problema de passar do “ser” ao “dever ser” levanta sua cabeçorra e, de repente, pode-se ter a impressão de que o magistrado está mergulhado no domínio da teoria moral. Porém, ética e razão prática não se confundem com a teoria moral, a menos que este último termo seja usado (o que não ajuda em nada) para denotar toda espécie de raciocínio jurídico normativo sobre questões sociais. Espera-se dos juízes que apresentem razões para seu proceder, e as razões nem sempre estão claramente contidas nas fontes ortodoxas do direito (POSNER, 2012, p. 176-177).

Superado o desafio da aplicação direta do mandato constitucional da garantia do padrão mínimo de qualidade (art. 206, VII), passamos para a dificuldade em se determinar o que viria a ser uma educação de qualidade.

Como exposto no capítulo anterior, há um Plano Nacional de Educação que rege, em conjunto com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, os rumos que a Educação deve seguir para que seja possível atingir os objetivos constitucionais. De acordo com a Constituição Federal, art. 212, §3º, O Plano Nacional de Educação é o responsável pela definição do que seria uma educação de qualidade.

O PNE vigente, lei 13.005/2014, apresenta diversas metas para aprimorar o sistema educacional brasileiro. Dentre elas, a meta 7 (sete) é a mais específica no que diz respeito à melhoria da qualidade de ensino-aprendizagem dos alunos. São traçadas ao todo 36 estratégias para alcançar a meta. Além disso, o Plano delega ao Ministério da Educação e aos entes federativos a tarefa (que deverá ser cumprida até 2016) de elaborar uma proposta contendo direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos (as) do ensino fundamental e médio.

Tal proposta terá o condão não só de traçar um caminho objetivo para a consecução de uma educação de qualidade, como também, conseqüentemente, irá vincular a atuação do gestor educacional às suas proposições, possibilitando, assim, o monitoramento e a avaliação do serviço educacional.

Isto significa admitir a possibilidade de, judicialmente, impor que a legislação seja cumprida (critérios e parâmetros mínimos) e de exigir a comprovação de que o serviço está sendo eficiente ou está sendo tomada todas as medidas possíveis para atingir melhores resultados.

O controle judicial do direito à educação de qualidade exige do magistrado não só a aplicação dos princípios constitucionais e a análise legislativa e doutrinária correspondente. É preciso verificar, de fato, se há avanços em termos de aprendizagem dentro do modelo pedagógico incorporado pela administração pública, avaliando, assim, a eficiência do serviço público de educação.

A intenção não é buscar o máximo que se pode ser feito, o idealmente atingível ou idealmente previsto no texto constitucional, mas sim o que poderia estar sendo feito (combater a omissão administrativa) ou o que mais poderia ser feito (buscar a eficiência administrativa) para atingir melhores resultados.

Este controle judicial é possível ao menos por três razões: primeiro porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu sobre a possibilidade de controle judicial das políticas públicas. Segundo porque o direito à educação básica é expressão do mínimo existencial, núcleo do princípio constitucional da dignidade humana. E terceiro porque a Constituição Federal

atribui à educação (de crianças e adolescentes) a chancela de prioridade absoluta (art. 227, CF).

Além disso, a melhora dos resultados em termos de aprendizagem não só demonstra a eficiência da gestão pública, como também a observância dos fundamentos da República (art. 1º, CF) e do princípio de vedação ao retrocesso, que determina o avanço constante rumo ao desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF)⁷⁰.

Não se desconsidera a dificuldade da tarefa. E é por isso que no capítulo anterior tentou-se delinear critérios e parâmetros minimamente objetivos para verificar a qualidade da educação, seguindo as orientações da literatura e da ordem jurídica que regem a matéria.

3.4 Outras possibilidades de controle do direito à educação de qualidade: para além do controle judicial

A possibilidade de se exercer o controle judicial das políticas públicas, o reconhecimento de direitos abrigados pelo conceito do mínimo existencial (ou núcleo essencial da dignidade humana) que se encontram blindados contra a reserva do possível possibilitou o avanço em direção a diversas conquistas no campo dos direitos sociais.

Não se ignora que há diversos problemas decorrentes desta tese que vem se consolidando no Brasil, como a possibilidade de se exercer a microjustiça em detrimento da macrojustiça; a ausência de preparo do Judiciário ao lidar com políticas públicas e ações coletivas de largo impacto social e orçamentário; a possibilidade de ferir o princípio da separação de poderes; o excesso de judicialização das políticas sociais, dentre outros que nos escapam neste momento.

⁷⁰ Também o artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), do qual o Brasil é signatário, determina o desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais: Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

Todos estes problemas provenientes do controle judicial de políticas públicas revelam a necessidade de se buscar alternativas de controle fora do âmbito litigioso para que a implementação dos direitos sociais ocorra de forma célere e da maneira mais eficiente possível.

Sabe-se que o Brasil é mundialmente conhecido pelo alto índice de corrupção no setor público e político. Em uma pesquisa realizada pela organização não governamental “Transparency Internacional”⁷¹, o Brasil ocupou em 2014 a 69ª posição no ranking que avalia a percepção da população sobre a corrupção do seu país. A escala varia de zero (extremamente corrupto) a 100 (muito transparente) e a análise avalia 175 países.

Com relação à educação, em um estudo que analisa as irregularidades na administração municipal do FUNDEF, foi constatado que, dos 67 municípios mais pobres do país, que recebiam verbas do FUNDEF para atender ao valor mínimo por aluno, 63% apresentaram indícios de desvios de recursos. Em média, as irregularidades representaram 13% do total dos recursos do fundo, mas houve município em que este valor chegou a 55% (MENDES, 2004).

Um estudo mais recente, realizado pela Controladoria Geral da União, apontou que 58,89% dos entes fiscalizados realizaram, em algum momento, despesas incompatíveis com a finalidade do Fundo⁷², impedindo, assim, que os repasses se destinem à melhoria da qualidade de ensino.

Por todas estas razões, as possibilidades de fiscalização do serviço público são bem vindas.

A intenção aqui não é tratar minuciosamente dos conceitos teóricos acerca das diversas possibilidades de controle da política educacional e do serviço público de educação.É

⁷¹ A ONG Transparency Internacional é referência na avaliação de corrupção a nível internacional. Desde 1995 faz relatórios anuais sobre o índice global de percepção de corrupção. O Ranking de 2014 está disponível em: < <http://www.transparency.org/cpi2014/results>>. Acesso em janeiro de 2015

⁷² Lei n. 9.424/1996, art. 9º Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar: I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério; II - o estímulo ao trabalho em sala de aula; III - a melhoria da qualidade do ensino.

muito mais simples que isso. Analisaremos algumas possibilidades de controle à luz de ações que já estão sendo praticadas no Brasil.

Assim, ao compartilhar as ideias de controle não judicial que visam melhorar a qualidade educacional no nosso país, pretendemos fazer uma reflexão do que já está sendo feito e do muito que ainda há de ser realizado.

3.4.1 O controle externo realizado pelo Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é um órgão governamental autônomo e sua tarefa primordial é exercer a fiscalização dos gastos públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário). Como o Tribunal de Contas é um órgão autônomo, não integrando nenhum dos 3 poderes, tal fiscalização é denominada de controle externo.

A qualidade educacional, como analisado pela literatura (confira item 2.1), também depende da correta aplicação dos gastos públicos. Tanto é assim que a estratégia 20.4 propõe o fortalecimento de mecanismos e instrumentos de fiscalização de gastos públicos, *in verbis*:

[o Plano Nacional de Educação tem por objetivo] fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

Sendo assim, o papel dos Tribunais de Contas (da União, dos Estados e dos Municípios) é fundamental para a melhoria da qualidade de ensino.

Os Tribunais de Contas, no Brasil, são organizados da seguinte forma: 1 (um) Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e representação em todas as Unidades da Federação; 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas Estaduais (um em cada Unidade da Federação); 4 (quatro) Tribunais de Contas dos Municípios, localizados nos Estados da Bahia,

Ceará, Pará e Goiás; e 2 (dois) Tribunais de Contas Municipais, localizados nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Os Tribunais de contas do Tribunal de Contas Municipal se difere do Tribunal de Contas dos Municípios pelo seguinte: o primeiro é responsável apenas pelas contas do Município a que pertence, já o Tribunal de Contas dos Municípios é responsável pela fiscalização dos gastos de todos os Municípios localizados no Estado a que pertence.

Cada Tribunal de Contas é responsável pela fiscalização dos gastos públicos do ente federativo correspondente. O Tribunal de Contas da União atua na fiscalização dos gastos da esfera federal; o Tribunal de Contas do Estado é o responsável pelas contas na esfera estadual e, por fim, o Municipal e o dos Municípios são responsáveis pelas contas Municipais.

As escola públicas, partes integrantes da Administração Pública Direta, não fogem da esfera de atuação dos Tribunais de Contas, sendo este fundamental para a fiscalização dos recursos e repasses da área de educação.

Sob esta perspectiva, é importante ressaltar que o art. 113⁷³ da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993) concede ao Tribunal de contas a legitimidade para atuar na fiscalização dos gastos e repasses da educação.

Além disso, frisa-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) estabelece diversos parâmetros para a fiscalização dos gastos públicos, que deverá ser realizada pelo Tribunal de Contas correspondente.

⁷³ Lei 8.666/1993. Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

3.4.1.1 Um estudo de caso: a fiscalização do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Dentre as notáveis iniciativas de atuação dos Tribunais de Contas, está o controle externo da qualidade educacional realizado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. A fiscalização se destaca porque analisa aspectos da gestão escolar que vão muito além da simples prestação de contas.

O Programa de Visitas às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro, com é chamado, foi idealizado em 2003 e consiste em um monitoramento das escolas, realizado por agentes do TCM-RJ quando em visita às escolas.

Na visita, são utilizadas várias técnicas de auditoria operacional (aplicação de questionários, entrevistas, etc) e de auditoria de conformidade (análise da execução dos contratos administrativos, análise de prestação de contas, etc).

O programa foi criado com a finalidade de aproximar o destinatário do serviço público (pais e alunos) com a administração pública a fim de verificar impropriedades administrativas e sugerir correções durante o período corrente da ação administrativa. O acompanhamento mais direto propicia a realização de ações mais imediatas por parte dos profissionais e administradores da educação (diretores, secretário de educação, etc) para sanar os problemas detectados pelo Tribunal.

Para o monitoramento das unidades escolares, agentes do TCM-RJ visitam as escolas de todas as regiões da cidade e, além de registrar fotograficamente a unidade escolar, aplicam questionários direcionados aos pais, alunos, professores, gestores e coordenadores da Secretaria Municipal de Educação⁷⁴.

Através de critérios previamente estabelecidos, o TCM-RJ classifica a unidade escolar e passa a monitorar o seu progresso. Os critérios de avaliação podem ser agrupados em: (i) infraestrutura; (ii) segurança; (iii) alimentação escolar; (iv) corpo docente.

⁷⁴ Confira-se o relatório do ano ecerxício de 2012, disponível em <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/10601/EXERCI~1.PDF>>. Acesso em janeiro de 2015.

Com relação à infraestrutura, o TCMRJ analisa a estrutura física do prédio escolar; a estrutura elétrica e hidráulica; as condições de limpeza interna e externa; as condições da sala de aula (número de alunos, mobiliário, ventilação, iluminação; a existência e as condições da sala de leitura; a existência e as condições do laboratório de informática; a existência e as condições da quadra poliesportiva; a existência e as condições da cozinha e refeitório.

Com relação à segurança, os critérios são os seguintes: (i) ronda escolar; (ii) o número de assaltos e furtos; (iii) a existência e as condições de equipamentos de combate à incêndio.

Os critérios para avaliar as condições da alimentação escolar são: (i) orçamento direcionado para a merenda escolar; (ii) tipos de refeições servidas; (iii) percentual de consumo da refeição; (iv) aceitação do cardápio pelo aluno.

Com relação ao corpo docente, os técnicos do TCM-RJ analisam (i) a carência de professores pela verificação de tempos sem aula por disciplina; (ii) a dupla regência por disciplina; (iii) a compressão de turmas.

Até o momento de finalização desta pesquisa, não foi encontrado programa semelhante em outros Tribunais de Contas, sendo o do Rio de Janeiro pioneiro e inovador não só na idealização como na execução do programa.

Este programa se destaca pelo fato de aproximar o Tribunal da gestão escolar, possibilitando uma interação mais dinâmica entre a unidade escolar fiscalizada e o órgão fiscalizador. Com essa proximidade é possível realizar a correção mais eficaz dos problemas detectados previamente pelo Tribunal.

3.4.2 O controle social através do Conselho Escolar

O princípio da gestão democrática está estampado em toda legislação educacional (confira capítulo 1). É ele que autoriza que alunos, pais, professores e comunidade escolar participem dos atos de gestão da escola, democratizando, assim, o processo de tomada de decisões.

A descentralização da gestão escolar abre espaço não só para a democratização do processo de tomada de decisões, como também para que o controle e a fiscalização dos gastos públicos investidos na escola ocorra de forma mais eficiente.

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequências do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem o governo aquilo que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação. (CAMPOS, 1990, P. 6)

É neste contexto que surge o Conselho Escolar, que aparece como alternativa à centralização da tomada de decisões no contexto da unidade escolar. O Conselho é um grupo formado por todos os participantes da vida escolar (diretores, professores, pais, alunos, funcionários), que se reúne periodicamente a fim de debater, deliberar e avaliar as práticas pedagógicas e os atos administrativos.

Aos conselhos escolares cabe deliberar sobre as normas internas e o funcionamento da escola, além de participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico; analisar as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola, propondo sugestões; acompanhar a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola e mobilizar a comunidade escolar e local para a participação em atividades em prol da melhoria da qualidade da educação, como prevê a legislação⁷⁵.

O envolvimento da comunidade com a a fiscalização dos recursos destinados à escola foi tema da pesquisa realizada por Reinikka e Svensson (2003). Na pesquisa, os autores expõem as mudanças ocorridas na política governamental de Uganda após a divulgação de que, a cada dólar repassado pelo governo, apenas vinte centavos chegava de fato à unidade escolar.

A principal atitude do governo, relativa ao desvio de repasses para a educação, foi conferir publicidade às transferências mensais de recursos através da fixação da prestação de contas na escola em local de fácil visibilidade para toda a comunidade escolar, além de

75

Disponível em :
http://mecsrv125.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12384:conselhos-escolares-apresentacao&catid=316:conselhos-escolares&Itemid=655 . Acesso em março de 2015.

publicações em jornais nacionais. A pesquisa demonstrou a forte relação do poder de informação conferido à comunidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários), pois logo após a adoção destas medidas, os desvios de verbas foram reduzidos drasticamente (cerca de 80%) (REINIKKATAND, R.; SVENSSON, J., 2003).

O acesso à informação e a interação entre gestores, professores, alunos, pais e toda a comunidade escolar é fundamental para que haja o controle efetivo dos repasses de verbas. O Conselho Escolar, embora não seja a sua única finalidade, poderia exercer um papel mais ativo no controle dos gastos e na aplicação dos recursos educacionais, melhorando, assim, a qualidade educacional.

Apesar do princípio da gestão democrática estar estampado na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, a existência do Conselho Escolar não é obrigatória (a não ser em cidades e Estados com legislação especial), o que acaba dificultando que a gestão escolar democrática e a fiscalização dos recursos destinada à unidade escolar sejam realizadas mais de perto e de forma compartilhada por toda a comunidade escolar.

O Ministério da Educação, a título de fomentar esta modalidade de controle da qualidade educacional, criou um banco de dados dos Conselhos Escolares, no qual é possível que as escolas que adotam este modelo possam socializar e trocar experiências, ideias, iniciativas e soluções, fortalecendo, assim, esta prática em âmbito nacional.

Diversas escolas (180 ao total)⁷⁶, partilharam a sua experiência, enriquecendo este banco de dados. Contudo, quando se analisa a extensão territorial do Brasil, verifica-se que tal modalidade de controle ainda deve receber mais incentivo social e governamental.

O relato da Escola Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, no Município de Rio Branco/AC, por exemplo, demonstra a potencialidade do Conselho Escolar no controle da qualidade educacional. No relato apresentado por esta escola, expõe-se a participação do Conselho no acompanhamento do progresso educacional dos alunos e na evolução dos

⁷⁶ Disponível em < <http://bancodeexperienciasce.mec.gov.br/relato/lista> > . Acesso em março de 2015.

indicadores educacionais. Após a intervenção do Conselho na estratégia pedagógica, uma sala do 4º ano que apresentava deficiências de aprendizagem apresentou uma melhora de mais de 40% no aproveitamento da disciplina de português⁷⁷.

3.4.3 O Controle extrajudicial da qualidade da educação: o termo de ajustamento de conduta

A educação, além de ser um direito subjetivo de desenvolvimento pessoal, é um instrumento efetivo de transformações sociais e de desenvolvimento socioeconômico (confira capítulo 1). É o que Amartya Sen (2010) chama de bem semipúblico. Por ser um bem semipúblico, trata-se, também, de um direito transindividual, de natureza coletiva.

A proteção do direito à educação, portanto, pode se dar por intermédio de instrumentos processuais coletivos, como a Ação Civil Pública e a Ação Popular. Para a defesa dos interesses coletivos são legitimados o Ministério Público; a Defensoria Pública; os entes federativos; autarquias; empresas públicas; fundação; sociedade de economia mista; e associação legalmente constituídas (art. 5º, Lei de Ação Civil Pública; art. 82, Código de Defesa do Consumidor).

Contudo, a via processual não é a única alternativa para a proteção do direito à educação. O art. 5º, §6º, da LACP, prevê a possibilidade dos órgãos públicos legitimados proporem um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

O TAC é um acordo extrajudicial com valor de título executivo. Com exceção das associações (que não se enquadram na modalidade de órgão público), todos os órgãos públicos possuem legitimidade para atuar em defesa dos interesses transindividuais e possuem, para tal finalidade, a legitimidade de propor o Termo de Ajustamento de Conduta.

⁷⁷ Relato disponível em < <http://bancoexperianciasce.mec.gov.br/relato/lista> > . Acesso em março de 2015.

O Ministério Público de Goiás, a título de exemplo, em 2002, firmou um Termo de Ajustamento de Conduta com a Prefeitura Municipal de Goiania com o intuito de garantir a criação de programas suplementares de atendimento na rede pública municipal de ensino⁷⁸.

Todos os órgãos públicos legitimados adquirem, com o fortalecimento dos direitos transindividuais, a possibilidade de fiscalizar a gestão educacional e a execução da política de educação. Esta fiscalização pode se dar pelas visitas *in loco*, pela requisição de relatórios, por conversas informais e por todos os meios lícitos que os órgãos públicos julgarem pertinentes.

Com esse diálogo extrajudicial será possível analisar se os parâmetros (estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação) e os indicadores (apresentados pelo Ministério da Educação), estão sendo cumpridos pelos diretores escolares, pela Secretaria de Educação, pelos administradores públicos.

3.5 O controle da educação de qualidade: a necessidade de avaliação e monitoramento do serviço público educacional e o direito à informação

A análise internacional, realizada pelo World Bank em parceria com o Ministério da Educação em 2008, das políticas educacionais brasileiras demonstram que algumas boas práticas, por não serem monitoradas e avaliadas, são descartadas frequentemente e facilmente pela mesma gestão ou pela gestão seguinte (WORLD BANK, 2008, p. 68-9). Por não haver acompanhamento dos resultados, não é possível auferir os impactos positivos e negativos da política educacional em pauta.

Carlos Aurélio Pimenta de Faria enfatiza a necessidade da institucionalização da avaliação da atividade governamental para que seja possível (i) avaliar os resultados das políticas que já cumpriram seu ciclo; (ii) fornecer elementos para a formulação de novas intervenções governamentais; (iii) realizar a accountability, ou seja, a prestação de contas do

⁷⁸ Termo DE Ajustamento de Conduta disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portalweb/hp/42/docs/tac_transporte_escolar_frota.pdf> . Acesso em março de 2015.

governo de forma a demonstrar para a sociedade, de forma transparente, a responsabilidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos (FARIA, 2005).

A avaliação de uma política pública é fundamental para apontar e corrigir os erros que poderiam passar despercebidos caso não fossem submetidos a uma avaliação. Avaliar uma política pública, ou uma ação governamental direcionada, implica em olhar para as ações passadas a fim de orientar as ações futuras. Uma avaliação eficiente exige, além de um planejamento público, a sistematização correta das informações e dados pertinentes, a classificação e o monitoramento constante das atividades governamentais.

A avaliação das políticas públicas é tarefa rotineira e faz parte dos sistemas de tomada de decisão pública. Tal tarefa se faz necessária para a manutenção ou melhoria – mecanismo de apontar e corrigir erros que poderiam passar despercebidos se não tivessem sido submetidos a uma avaliação permanente (VEDUNG, 2009).

Quanto mais avançado o estágio democrático, maior é a transparência e a divulgação das ações do governo, promovendo, assim, a informação tão necessária ao processo de avaliação das políticas governamentais.

Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguarda este último dos riscos da concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando esses não são representantes ativos dos cidadãos. A inexistência de controle efetivo e penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, de acordo com Mosher, enfraquece o ideal democrático do governo *pelo povo*, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia. (CAMPOS, 1990, p.4)

Com efeito, o controle efetivo da qualidade e eficiência do serviço público é um instrumento de manutenção da saudabilidade democrática, garantindo aos cidadãos a possibilidade de avaliar a prestação de serviço governamental.

Para que isso ocorra, é imprescindível que as ações governamentais sejam de conhecimento dos cidadãos. Informação coerente e direcionada, portanto, é pressuposto para que ocorra o controle das ações governamentais.

A partilha de informações com os cidadãos não constitui tradição em qualquer governo autoritário e centralizado apoiado pela tecnocracia. Na verdade, os governos totalitários dependem da desinformação das clientelas.

A opinião pública é manipulada para atender aos interesses do governo; os dinheiros públicos são gastos secretamente em aventuras do Estado gigante. Imune a controles externos, a burocracia pública é corrupta e ineficiente, enquanto os cidadãos continuam sem qualquer proteção contra as decisões arbitrárias (CAMPOS, 1990, p. 12).

Desta forma, é fundamental que os objetivos e resultados das políticas educacionais sejam monitorados e avaliados frequentemente, como forma de identificar os pontos a serem aprimorados pelas políticas públicas.

Mais que isso, para que o controle e as avaliações ocorram de forma descentralizada e democrática, atingindo o juízo de valor não apenas do governo, mas da população que é destinatária das políticas públicas, é preciso que a informação seja propagada de forma clara, consisa e coerente, o que não se confunde com ações de marketing governamental.

Chama-se a atenção para um detalhe que faz toda a diferença: em se tratando de educação, para que a avaliação do serviço público de educação ocorra de forma efetiva, seria necessário que cada unidade escolar divulgasse de forma transparente a política pública que a orienta (as práticas pedagógicas, os índices de monitoramento e avaliação, as diretrizes que a escola segue). Somente assim os destinatários do serviço seriam capazes de avaliar a qualidade educacional que estão recebendo.

A aproximação entre o destinatário do serviço e do prestador de serviço e a transparência dos atos públicos são fundamentais para que o controle democrático seja efetivo, e, com o avanço da tecnologia e dos meios de comunicação, tal possibilidade não parece tão inatingível.

O acesso crescentemente facilitado às informações mais estruturadas – de natureza administrativa e estatística – que as novas tecnologias de informação e comunicação viabilizam também tem contribuído para a disseminação do uso dos indicadores na gestão pública. Dados cadastrais antes armazenados em armários e fichários passam a transitar pela rede, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão (ANTICO; JANNUZZI, 2008, p. 2).

As possibilidades de disseminação de informações pela tecnologia e pelos avanços dos meios de comunicação só fortalecem o direito à informação e o controle dos atos públicos, tornando-se, portanto, imprescindível para o controle efetivo da qualidade do serviço de

educação. Afinal, como afirma Ana Barcellos “qualquer controle apenas pode ocorrer se houver conhecimento do objeto a ser controlado” (BARCELLOS, 2008, p. 12).

Em síntese, o que se quer dizer é que o controle da qualidade do serviço de educação prescinde do fortalecimento de duas vertentes: (i) a ampliação da avaliação e do monitoramento do serviço público de educação e (ii) a divulgação clara e coerente das políticas educacionais adotadas por cada gestor escolar.

Cabe lembrar, por fim, que a proteção, o monitoramento e o controle dos atos governamentais, das políticas de governo, que visam a concretização de direitos fundamentais, é uma tarefa atribuída a todos os Poderes. Afinal, para a realização dos objetivos da República brasileira, elencados no artigo 3º da Carta Constitucional, é imperativo a união dos três poderes na busca incessante da transposição do texto normativo para a realidade social.

Considerações finais

Algumas habilidades humanas são indispensáveis para garantir a igualdade de oportunidades e a inclusão social. Uma sociedade como a contemporânea, que se organiza através de letras e números clama, minimamente, pelo domínio (ainda que básico) do cálculo, da leitura e da escrita. Tais habilidades garantem a independência do cidadão em diversos quesitos, sendo alguns deles o acesso à informação, o acesso ao mercado de trabalho, a participação cívica e política.

Sem educação, ao menos em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, a gama de oportunidades e escolhas é drasticamente reduzida. E é neste ponto em que o indivíduo é tolhido das suas liberdades primárias e secundárias. A ausência desta liberdade primária reduz não só as oportunidades individuais, mas também atrasa o processo de desenvolvimento do país, bem como agrava os níveis de desigualdade social.

A Constituição Federal de 88 elevou a educação ao patamar de direito social fundamental (art. 6º, CF) bem como atribuiu ao Estado o dever de proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V), que devem garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205, CF).

De acordo com o artigo 205 da CF, o direito à educação é elemento indispensável para o pleno desenvolvimento humano, para o exercício livre e regular da cidadania, bem como para que o cidadão seja devidamente inserido no mercado de trabalho. Por tal razão, a Constituição assegurou a gratuidade e obrigatoriedade da educação básica.

O direito à educação é amplamente tutelado pelo ordenamento jurídico brasileiro a nível internacional, constitucional e infraconstitucional. A sua efetividade e aplicabilidade no contexto sociopolítico brasileiro, contudo, é questionável quando confrontada com os dados que comprovam a deficiência do sistema educacional de ensino brasileiro.

Ao analisar os avanços do Brasil nas últimas décadas, fica evidente que o acesso à escola, ou a taxa de frequência escolar, foi ampliada. Contudo, os dados que demonstram o

atraso do país em exames internacionais (PISA) e o alto índice de analfabetismo funcional comprovam que o acesso à escola não basta para o efetivo exercício do direito à educação.

Somente o ensino de qualidade – leia-se o direito ao conhecimento escolar – é capaz de inserir, efetivamente, o indivíduo de maneira crítica na sociedade para que este possa desempenhar o seu papel político, social e econômico de forma expressiva. A educação qualitativa – ou seja, o direito a desenvolver habilidades cognitivas – é, portanto, a verdadeira forma de garantir a igualdade entre os membros da sociedade.

Estabelecer o que seria um padrão mínimo de qualidade em termos educacionais, de acordo com o artigo 212, § 3º, é de competência do Plano Nacional de Educação

As luzes que o PNE lança sobre o que seria uma educação de qualidade é um substrato sólido para que o a sociedade e o Estado, em todas as suas perspectivas, possam atuar mais ativamente para assegurar o padrão de qualidade da educação no Brasil.

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um instrumento normativo indispensável para a articulação do sistema nacional de educação. A sua função é viabilizar a colaboração entre as diferentes esferas federativas para que seja possível definir diretrizes, metas e objetivos homogêneos em relação ao sistema educacional brasileiro, bem como garantir o desenvolvimento da educação em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

Embora não apresente um conceito formal do que seria um padrão mínimo de qualidade educacional, o PNE estabelece objetivos e metas para a universalização e aprimoramento da gestão e da qualidade da educação. Ao todo são 20 metas objetivas, que buscam envolver todos os temas afeitos à educação. Para alcançar as metas, são traçadas, aproximadamente, 300 (trezentas) estratégias.

Ainda, de acordo com as estratégias 2.1 e 2.3⁷⁹ do PNE, é possível extrair a responsabilidade atribuída ao Ministério da Educação em relação ao tema. De acordo com tais

⁷⁹ Lei 13.005/2014. 2.1) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental; [...]3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública

estratégias, cabe ao Ministério da Educação a tarefa de elaborar “proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as)” do ensino fundamental e médio. Esta tarefa, segundo o Plano, deverá ser executada até 2016. Apesar de ser um tema complexo, o Ministério da Educação já apresentou anteriormente ao Plano de 2014 critérios minimamente objetivos para a avaliação da educação básica.

São vários fatores que explicam, em maior ou menor intensidade, os resultados obtidos pelo processo de aprendizagem dos alunos. Fatores que vão desde características subjetivas, como a condição financeira da família do aluno, o ambiente familiar em que está inserido, as redes de relacionamento pessoal, até as características objetivas, como infraestrutura escolar, remuneração de professores, frequência de alunos e professores.

Apesar da pluralidade de fatores, a vedação ao retrocesso é princípio constitucional que deve nortear o progresso educacional. Em se tratando de educação básica da rede pública de ensino, significa não retroceder nos resultados apresentados após a avaliação dos indicadores apresentados pelo Ministério da Educação.

Os parâmetros estabelecidos pelo Plano Nacional de Educação e os critérios fornecidos pelo Ministério da Educação fornecem substratos capazes de nortear o questionamento da qualidade educacional brasileira. Tal questionamento pode se dar na esfera social (controle social), na esfera pública (controle interno e externo realizado pelo Executivo, Legislativo, Tribunal de Contas e demais órgãos públicos independentes) ou na esfera judicial.

É pela complexidade em demasia da atuação governamental que, muitas vezes, defende-se a ideia de que a intervenção judicial em políticas sociais acabaria resultando em julgamentos deficientes, carentes de precisão técnica e desavisados do impacto social e econômico que podem ocasionar.

nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2º(segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;

Com efeito, no âmbito jurídico, muitos aspectos do contexto socioeconômico são ignorados, fato que pode levar à realização de uma microjustiça, ou seja, uma justiça direcionada apenas ao caso em análise. Tal fato pode desencadear amplas distorções no sistema de políticas públicas em âmbito macro.

Contudo, ainda assim, é possível que o Poder Judiciário atue nas questões relativas às políticas públicas – principalmente aquelas definidas constitucionalmente –, mas somente de modo excepcional, quando provocado e se a omissão pública importar em violação à efetividade e a integridade de direitos constitucionais e infraconstitucionais. Caso o Judiciário se afaste destes limites, a discricionariedade arbitrária estará configurada e sua atuação perderá a legitimidade.

Desta forma, o controle judicial do direito à educação de qualidade é possível, principalmente pelo fato de ser a educação básica um direito que, além de integrar o conceito de mínimo existencial, recebe da Constituição Federal a chancela de prioridade absoluta (art. 227, CF).

Sendo assim, em casos de omissão parcial ou total, ou ainda de ineficiência, do poder público em garantir este direito fundamental nos termos estabelecidos pelo texto constitucional, é cabível o exercício do controle (social, externo, interno, judicial) para assegurar o seu regular exercício.

É o princípio da vedação ao retrocesso que permite que o controle da política educacional seja exercido de forma compartilhada entre a sociedade, as instituições e todas as formas de expressão do Estado.

Avançar, em outras palavras, significa não retroceder no que diz respeito ao aprendizado dos alunos. Não retroceder na eficiência de gestão educacional (diretores, Secretarias de Educação), na eficiência dos professores em relação à qualidade das aulas e à frequência no trabalho. Significa não retroceder em termos de infraestrutura escolar, na assistência social e de saúde prestada aos alunos, bem como ao transporte e merenda escolar. Significa controlar efetivamente os gastos públicos em educação, para que a corrupção não avance.

É importante frisar que o controle da qualidade do serviço de educação necessita do fortalecimento da cultura de avaliação das políticas educacionais. Também depende da divulgação clara e coerente das políticas educacionais adotadas por cada gestor escolar. Afinal, qualquer controle só poderá ser exercido mediante conhecimento prévio do objeto a ser controlado.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Tradução de Ernesto Garzon Valdes. Madrid: Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2002.

ALVES, T.; PASSADOR, C. S.; PINTO, J. M. R. **Educação pública no Brasil**: condições de oferta, nível socioeconômico dos alunos e avaliação. Brasília, 2011.

ARAUJO, Ana Laura Vallarelli Gutierrez. **Educações: prática da liberdade e da responsabilidade**. **Revista de Direito Educacional**, vol. 2, p. 13, Jul / 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. **O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária**. In: **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”** / org. Ingo Wolfgang Sarlet, Luciano Benetti Timm. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010. p. 110

_____. Os direitos à educação e o STF. In: Daniel Sarmento; Ingo Wolfgang Sarlet. (Org.). **Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal: Balanço e Crítica**. 634 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. In: Marcelo Novelino. (Org.). **Leituras complementares de direito constitucional**: - Teoria da Constituição. Salvador: Podivm, 2009.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Controle jurisdicional de políticas públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva**. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 2008.

BARROS, R. P. e MENDONÇA, R. S. P. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 1995. (Texto para Discussão n.º 377)

BARROS, R. P., HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. S. P. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2001. (Texto para Discussão n.º 800).

_____. **Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade de Renda**: Uma avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais. Rio de Janeiro, 1997. (Texto para Discussão n.º 454)

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. **Desafios para a política social brasileira**. Rio de Janeiro, IPEA, 2003. (Texto para Discussão n.º 985).

BARROSO, Luiz Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: Estado a que chegamos. **Revista de Direito do Estado**, v. 10, 2009, p. 57

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BEUST, Luis Henrique. Ética, valores humanos e proteção à infância e à juventude. In **Pela Justiça na educação** – Afonso Armando Kozen [et al.]. Brasília: Fundaescola, 2000.

BICCA, Carolina Scherer. **Judicialização da política e ativismo judicial**. Revista de Direito Brasileira. São Paulo. vol. 2, Janeiro / 2012

BITAR, E. C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral e política**: a filosofia e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAMINO, Alícia; LIMA, Naira da Costa Muylaert. Aspectos da Gestão escolar no desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. In **Política e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças**. Campinas: Anpae, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL, 2010. Infraestrutura escolar e desempenho dos alunos na Prova Brasil. **Na medida – Boletim de Estudos Educacionais do INEP**. Brasília, MEC, ano 2, n. 6, maio de 2010. Disponível em: http://download.inep.gov.br/publicacoes/2009/boletim_na_medida/Boletim_Na_Medida_5.pdf.

_____. **Direito À Educação: Interpretação Jurisprudencial**. Ministério Público do Estado de São Paulo, Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva. São Paulo: Rettec, 2011. Disponível em: http://www.mpba.mp.br/atuacao/infancia/educacao/jurisprudencia/DIREITO_EDUCACAO_INTERPRETACAO_JURISPRUDENCIAL.pdf. Acesso em março de 2015.

_____. **Indicadores da qualidade na educação** / Ação Educativa, Unicef, PNUD, Inep-MEC (coordenadores). – São Paulo : Ação Educativa, 2004

_____. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil** / Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica – Brasília: MEC/SEB, 2009.

_____. **O desafio de uma educação de qualidade para todos**: educação no Brasil – 1990-2000 / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília : Inep, 2004.

_____. **Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015**. Ministerio da Educação, 2014. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20514:consulta-publica-ao-relatorio-educacao-para-todos-no-brasil-2000-2015&catid=454&Itemid=164>. Acesso em março de 2015.

BRUNS, Barbara; EVANS, David; LUQUE, Javier. **Achieving world-class education in Brazil: the next agenda**. Washington: The World Bank, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability. Quando poderemos traduzi-la para o Português?. **Revista de Administração Pública**, 24 (2). Rio de Janeiro: FGV, 1990

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANGUSSU, Ricardo Corrêa; SALVATO, Márcio Antônio; NAKABASHI, Luciano. Uma análise do capital humano sobre o nível de renda dos estados brasileiros: MRW versus Mincer. **Estudos Economicos**. São Paulo, v. 40, n. 1, Março de 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612010000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14.03.2014

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

_____. **Juízes Legisladores?**. Trad. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris, 1993. p. 74-76

_____. **Processo, ideologias e sociedade**. Tradução de: Elício de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2008.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Direito, justiça e sociedade. **Revista da EMERJ**, v. 5, n. 18, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público** : em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição. São Paulo: Saraiva, 2004.

CURI, Andréa Zaitune. **A relação entre o desempenho escolar e os salários no Brasil**. 2006. Dissertação - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-10122006-184214/>>. Acesso em: 14.01.2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Moderna, 1980.

_____. **O poder dos juízes**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAUDA, Carol L. Democracy and decentralization: local politics, marginalization and political accountability in Uganda and South Africa. **Public Administration and Development**, Volume 26, Issue 4, pages 291–302, October 2006

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Série Documental: Textos para Discussão, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social*; **Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, 11(2): 231-254, out. 1999

DWORKIN, Ronald. **Justice for hedgehogs**. Harvard, 2011.

_____. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **O império do direito**; tradução Jefferson Luiz Camargo ; revisão técnica Gildo Ramos. São Paulo : Martins Fontes, 2007.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **Democracia, jueces y control de la administración**. Civitas, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**. Vol. 20, n. 59, out/2005.

FREIRE JÚNIOR, Americo Bedê. O controle judicial de políticas públicas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005.

FREITAS, Marcus Aurélio de. **Controle jurisdicional de políticas públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2008.

GAURI, Varun e BRINKS, Daniel. Introduction: The Elements of Legalization and the Triangular Shape of Social and Economic Rights. In: **Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**, VARUN, G e BRINKS, D.(coord.), 2008.

GOLDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GOUVÊA, Marcos Maselli, **O Controle Judicial das Omissões Administrativas**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.) ; WATANABE, Kazuo (Org.) . **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013

_____. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**. São Paulo, vol. 4, p. 563, maio de 2011.

HANUSHEK, Erik A.; KIMKO, Dennis D. Schooling, labor force quality, and the growth of nations. **The American Economic Review**, vol. 90, n. 5, dez 2000, p. 1184-1208. Disponível em:

<<http://econ2.econ.iastate.edu/classes/econ520/huffman/documents/SchoolingLaborForceQualityandtheGrowthofNations.pdf>>. Acesso em 15.01.2014;

HANUSHEK, Erik A.; WOBMANN, Ludger. **The role of education for economic growth**. World Bank Policy Research Working Paper 4122, February 2007. Disponível em <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.txt?sequence=2>> . Acesso em 14.01.14;

HOROWITZ, Donald., **The Courts and social policy**. Desenvolvimento com justiça social: esboço de uma agenda integrada para o Brasil. Rio de Janeiro, IETS, 2002. (Policy Papers n.º 01) Disponível em <<http://www.iets.inf.br>>. Acesso em 01/10/2003.

INEP. **Sincronismo idade/série**: um indicador de produtividade do sistema educacional brasileiro. Brasília, DF, 2003. (Série documental; 11). Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000101.pdf>> . Acesso em Janeiro de 2015.

LAVINAS, L.; GARSON, S. O gasto social no Brasil: transparência, sim, parti-pris, não! **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n.º 1, 2004.

LEITE, Glauco Salomão. A “politização” da Jurisdição Constitucional: uma análise sob a perspectiva da teoria dos sistemas de Niklas Luhman. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, vol. 64, jul. 2008.

LIEBMAN, Enrico Tullio. A força criativa da jurisprudência e os limites impostos pelo texto da lei. **Revista de Processo**. São Paulo, vol. 43, Jul / 1986.

Mendes, Marcos. **Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União.** Transparência Brasil: São Paulo, 2004.

MENEZES FILHO, N. A. Educação e Desigualdade. In: Menezes-Filho, N. e Lisboa, M.. (Org.). **Microeconomia e Sociedade no Brasil.** 1ed. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2001, v. 1, p. 13-50.

MEZZAROBBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito.** São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA, Reinaldo Daniel. A efetivação judicial dos direitos sociais. **Revista de direito constitucional e internacional.** São Paulo, n. 75, p. 309, 2011.

NALINI, José Renato. O juiz e o acesso à justiça. 2. ed. São Paulo: Ed. **Revista dos Tribunais**, 2000.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, jan/fev/mar/abr de 2005.

PASOLD, C. L. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática.** São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PINTO, J. M. R; ALVES, T. . Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade?. **Retratos da Escola**, v. 4, p. 211-229, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010

PIOVESAN, Flávia; Daniela Ikawa (Coords.) **Direitos Humanos: fundamento, proteção e implementação.** Curitiba: Juruá , 2009.

POSNER, Richard A. **Aproblemática da teoria moral e juridical;** tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Roberto. And NANETTI Raffaella y., **Making democracy work.** Civic traditions in modern Italy, 1993.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos.** São Paulo: Saraiva, 2010.

Roberto Del Conte Viecelli. A efetividade do direito à educação e a justiciabilidade das políticas públicas na jurisprudência do stf (1988-2011). **Revista de Direito Educacional**, vol. 5, p. 211, Janeiro de 2012.

SALLES, Carlos Alberto de (Coord.) **As grandes transformações do processo civil brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Eficácia e efetividade de direitos fundamentais, controle judicial de políticas públicas e separação de poderes – anotações ao agrg no agin 708.667 DO STF. **Revista dos Tribunais**, vol. 921, p. 471, Julho de 2012.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2011.

_____. Eficácia e efetividade de direitos fundamentais, controle judicial de políticas públicas e separação de poderes – anotações ao Agrg 708.667 DO STF. **Revista dos Tribunais**, vol. 921, p. 471, Jul / 2012

SARLET, Ingo Wolfgang; Timm, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SBRALM, C. “Privações sociais e gasto público”. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n.º 1, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

_____. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottman. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.º 16, jul/dez 2006, p. 20-45

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do Judiciário**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2013. p. 33

TEIXEIRA, WLADIMIR MACHADO; MENEZES FILHO, Naércio Aquino. Estimando o retorno à educação do Brasil considerando a legislação educacional brasileira como um instrumento. **Revista de Economia Política**, v. 32, 2012, p. 479-496.

VALLE, Vanice Regina Lírio do (org). **Ativismo jurisprudencial e o Supremo Tribunal Federal**. Laboratório de análise jurisprudencial do STF. Curitiba: Juruá.

VEDUNG, Evert. **Public policy and program evaluation**. Transaction Publishers, 2009

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. São Paulo. **Revista de Processo**, vol.193, p.13, mar. 2011.

WORLD BANK. **Different paths to student learning: good practices and student performance identifying success from Municipal School Systems in Brazil**, 2008.

YOUNG, K., **A typology of economic and social rights adjudication: Exploring the catalytic function of judicial review**, 2010.