

O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial

The right to quality of Education in Brazil: a review of relevant legislation and pedagogical settings needed for a lawsuit

KARINA MELISSA CABRAL*
CRISTIANO AMARAL GARBOGGINI DI GIORGI**



RESUMO –Este estudo pretende analisar a viabilidade jurídica de se exigir judicialmente o direito à qualidade da Educação Básica, quando esse direito, que deveria ser assegurado pelos órgãos competentes (Poder Executivo), for violado, desrespeitado e/ou não efetivado. A metodologia empregada é a pesquisa bibliográfica com ênfase na área jurídica e educacional, por meio da análise de livros, periódicos, documentos e legislações. O referencial teórico utilizado inclui Romualdo Portela de Oliveira, Gilda Cardoso de Araújo, Sérgio Haddad e Carlos Roberto Jamil Cury. Esta pesquisa apresenta, portanto, como resultado principal, alguns meios jurídicos capazes de garantir a qualidade da Educação Básica, partindo da análise de três dimensões de qualidade educacional: insumos, processo e resultados. Esta pesquisa foi fomentada pela CAPES.

Palavras-chave – direito à educação; justiciabilidade; qualidade

ABSTRACT – This study aims to examine the legal feasibility of requiring in court the right to quality basic education, when this right, which should be provided by competent agencies (Executive Branch), is violated, disrespected and/or not effected. The methodology employed is the literature research with emphasis on the legal and educational areas, analyzing from books, to journals, documents and laws. The theoretical framework includes Romualdo Portela de Oliveira, Gilda Cardoso de Araújo, Sergio Haddad and Carlos Roberto Jamil Cury. This research has therefore as its major result some legal means capable of ensuring the quality of basic education. The discussion of the possibility of this demand is based on the analysis of three dimensions of educational quality: input, process and results. This research was fostered by CAPES.

Keywords – right to education; justiciability; quality

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste artigo é problematizar a questão da possibilidade de a sociedade brasileira buscar o direito a uma Educação Básica de qualidade junto ao Poder Judiciário, quando esse direito, que deveria ser assegurado pelos órgãos competentes (Poder Executivo), for violado, desrespeitado e/ou não efetivado. Lembramos que o direito à educação é inerente à pessoa humana e, como característica essencial de todos os seres humanos, não poderia ser desrespeitado.

Nesse sentido, questiona-se: a qualidade da Educação Básica pode ser demandada judicialmente? Se sim, como isso pode ser efetuado? Há legislação concernente e estudos pedagógicos que permitam tal demanda?

Historicamente, nota-se que o direito à educação foi proclamado expressamente a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, reafirmado em muitas ocasiões. No entanto, inúmeros são os instrumentos internacionais que silenciam a dimensão qualitativa do aprendizado, sendo o mais recente deles a Declaração das Nações Unidas para o Milênio, adotada

* Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (SP, Brasil) e Professora da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista. E-mail: <kmelcab@hotmail.com>.

**Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (SP, Brasil) e Professor da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista. E-mail:<digiorgi@ig.com.br>.

Artigo recebido em fevereiro e aprovado em novembro de 2011.

em 2000, a qual afirma que, até 2015, todas as crianças deverão concluir todo o ensino primário, mas não faz referência específica à qualidade desse ensino.

O direito brasileiro é signatário de grande parte dos tratados e acordos internacionais, tanto que a educação é considerada como um princípio jurídico e amplamente reconhecida como um direito fundamental, tendo sido consagrada pela Constituição Federal de 1988. A Carta Magna brasileira, em seu artigo 206, inciso VII, diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais, faz menção expressa à importância da qualidade da educação, tratando-a como um princípio basilar do ensino a ser ministrado, ou seja, garante o direito à educação com “padrão de qualidade” para todos.

Nesse sentido, o dispositivo legal supranarrado determina que a educação em geral, em todos os seus níveis e para todos, deve ter “padrão de qualidade”. Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 4, inciso IX) também mencione expressamente esse direito de forma ampla, apenas a Educação Básica vem descrita no bojo da Constituição como obrigatória e gratuita, conforme alteração efetuada em 2009 pela Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, CF, art. 208, inciso I). Considerada um direito público e subjetivo, é dever do Estado promovê-la com qualidade (BRASIL, CF, art. 208, § 1º); caso contrário, estará desrespeitando a Constituição Federal, gerando o direito de se exigir o cumprimento por meio de ações judiciais e importando responsabilidade da autoridade competente pelo fato (BRASIL, CF, art. 208, § 2º).

Segundo a legislação brasileira, o direito à educação engloba os pais, o Estado, a comunidade em geral e os próprios educandos, mas é obrigação do Estado garantir esse direito, inclusive quando o assunto é qualidade. Portanto, a qualidade da Educação Básica é um direito que requer uma ação positiva do Estado. Nesse sentido, para Silveira,

A CF/88, ao estabelecer os deveres do Estado com a educação, declarou expressamente que “o acesso ao Ensino Fundamental obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” e que o “não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, CF/88, art. 208, §1º e 2º). *Com esta declaração, todos os cidadãos têm o direito de exigir do Estado o cumprimento de seu dever com relação à prestação educacional* (2006, p. 36) [grifo nosso].

A importância da análise desse tema pode ser vista na prática, quando se trata da exigibilidade jurídica do direito à educação. Percebe-se que, atualmente, há uma compreensão da sociedade, assim como um entendimento

favorável da doutrina (juristas) e jurisprudência (tribunais) brasileira, quanto ao direito ao acesso e à permanência no ensino; porém, tal compreensão não é verificada em relação à justiciabilidade do direito à qualidade do ensino. Isso pode ser verificado, por exemplo, em pesquisas, como a realizada por Adriana Aparecida Dragone Silveira, no ano de 2006, por meio do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo:

Como visto, na análise das ações das duas Promotorias de Justiça, foram poucas as solicitações para o acesso ao ensino obrigatório, e rapidamente solucionadas pelos Promotores de Justiça. A que mais ensejou discussões foi a que tratava de garantia de vagas em escolas públicas próximas das residências dos alunos, direito formalizado no ECA, art. 53. Em Rio Claro, por meio de Mandados de Segurança, o direito líquido e certo foi restabelecido pelo Juiz da Vara da Infância e Juventude. Já em Ribeirão Preto, pelo número elevado de alunos nas escolas pretendidas pelos pais ou responsáveis, como a mais próxima de sua residência, o Promotor de Justiça atuou extrajudicialmente para conseguir a matrícula em outras escolas, também iniciando, motivado por esse problema, a discussão para a construção e/ou ampliação de equipamentos escolares (2006, p. 12).

Comprova-se, então, que há, mesmo que minimamente, a concepção entre a sociedade e os juristas de que é possível pleitear judicialmente o direito ao acesso e à permanência na Educação Básica, mas isso não é verificado em relação ao direito à qualidade desse nível de ensino.

Atualmente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.039/10, que altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para disciplinar a ação civil pública de responsabilidade educacional, a qual passará a responsabilizar a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios por atos ou omissões comprometedoras ou ameaçadoras do direito à Educação Básica pública, demonstrando a oportuna inserção deste estudo neste momento de transição da legislação brasileira.

O debate sobre a questão da qualidade não é novo; o tema, aliado ao acesso e ao fluxo da educação escolar formal, mesmo sendo abordado muitas vezes de forma marginal, sempre esteve presente na literatura educacional.

É inegável que o Brasil passou por um processo de melhoria no acesso e na permanência dos alunos na escola, especialmente na Educação Básica – o que não significa que esse problema esteja completamente resolvido. Esse processo suscitou uma maior relevância para a questão da qualidade, nos termos hoje propostos, já que, historicamente, pode-se considerar que o ingresso na escola para parte da sociedade, durante muito tempo excluída, também significou melhoria na educação promovida.

Dessa forma, a qualidade educacional que hoje se discute permeia a educação escolar formal, a aprendizagem mais efetiva, que envolve, inclusive, relações sociais amplas, “pois se trata igualmente de um problema social e não apenas pedagógico” (CABRAL, 2008, p. 108).

Dourado e Oliveira, no mesmo sentido, esclarecem que

Debater tais questões remete à apreensão de um conjunto de determinantes que interferem, nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente. Em outras palavras, é fundamental ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação, portanto, é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade (2009, p. 202).

É com base nessas percepções que este texto pretende problematizar a questão da qualidade da educação, que não é fácil de ser determinada. Na prática, a exigência do direito à qualidade da Educação Básica guarda enormes desafios, tanto na superação da falta de preparo do sistema de judiciário brasileiro para lidar com a temática como na ausência ou ineficácia de políticas públicas que garantam esse direito. Apreocupação com a qualidade pauta-se na atenção dada à formação do aluno, que deveria ser voltada para o seu desenvolvimento como cidadão crítico-reflexivo, capaz de compreender de fato a dimensão dos seus direitos como cidadão e de exigí-los, tendo, assim, seu espaço garantido na atual sociedade globalizada.

Para analisar a viabilidade jurídica de se exigir judicialmente o direito à qualidade da Educação Básica, conforme exposto anteriormente, a metodologia empregada neste trabalho é a pesquisa bibliográfica com ênfase na área jurídica e educacional, incluindo livros, periódicos, documentos e legislações, por meio de uma abordagem analítica. O referencial teórico abrange desde autores das ciências jurídicas, como Regina Maria Fonseca Muniz, Maria Cristina de Brito Lima, Evaldo Amaro Vieira e Nina Beatriz Ranieri, até autores da área da educação, como Romualdo Portela de Oliveira, Gilda Cardoso de Araújo, Agostinho dos Reis Monteiro, Sérgio Haddad e Carlos Roberto Jamil Cury, entre outros. Também foram analisados estudos e relatórios da Organização Não

Governamental Ação Educativa, mais especificamente do Projeto Ação na Justiça, e da UNESCO.

1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS NA ÁREA EDUCACIONAL: O “PANO DE FUNDO” PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A análise sobre a Educação Básica brasileira e a sua qualidade, mais ainda, sua exigibilidade jurídica, deve efetuada tendo como pano de fundo uma política pública educacional. Conforme Di Giorgi (2007, p. 124), “há uma inegável hegemonia neoliberal no campo educacional, a ponto de ser difícil hoje discutir política educacional, e educação de uma forma geral, sem se falar de ‘formação de capital humano’, ‘relação custo-benefício’ e etc. ”. No mesmo sentido, Dourado e Oliveira destacam que

[...] é fundamental apreender quais são as políticas indutoras advindas dos referidos organismos multilaterais e que concepções balizam tais políticas. Para tanto, é fundamental problematizar a ênfase dada à *teoria do capital humano*, sobretudo pelo Banco Mundial, identificando o papel reservado à educação, bem como as diferentes feições assumidas por ela no que concerne à escola de qualidade (2009, p. 204).

Furtado, seguindo a mesma linha de raciocínio dos demais autores citados, esclarece que há a tentativa de se aplicar, nas escolas, o sentido de “qualidade” utilizado pela iniciativa privada, visando à competitividade, ou o que ela denomina de “excelência”. Contudo, essa aplicabilidade dos termos administrativos não é pertinente na escola pública porque ela não tem viés meramente instrumental e utilitário, masé voltada para os interesses públicos:

É importante lembrar que “qualidade” guarda um sentido de excelência aplicável aos processos das corporações privadas que, diante da acirrada competitividade do mercado, buscam a melhoria de produtividade, maximização de resultados, diminuição de prejuízos. Esse sentido corporativo de “qualidade”, onde está implícita a noção de eficiência, acabou migrando para outros setores da sociedade, inclusive para a área de educação.

Tanto a escola privada como também a escola pública absorveram um vocabulário típico das relações de mercado, do mundo do consumo e do ambiente corporativo com palavras tais como “satisfação”, “eficiência”, “resultados”, “qualidade” etc.

A pergunta que seria pertinente fazer é em que medida seria apropriada essa passagem de noções advindas das relações das organizações empresariais privadas para as instituições de ensino, considerando que, no campo educacional, parece não ser facilmente aceitável conceber, por exemplo, resultados com variações mínimas de características no sentido de uma produção

industrial em série, já que se lida com a formação de seres humanos, que são individualmente únicos.

Por isso, causa um certo mal-estar a muitos pesquisadores da área da pedagogia a unanimidade no discurso social que atribui qualidade ao ensino que almeja resultados utilitários, como a aprovação em vestibulares concorridos.

O sucesso na aprovação em vestibulares por si só significa qualidade de ensino? Para a educação da rede pública de ensino, esse também é o critério de qualidade? [...] sentido de qualidade para a escola pública, algo que não seja meramente instrumental e utilitário, mas vinculado aos interesses públicos que a educação deveria servir (2009, p. 169-170).

Suscitando também essa problemática da incorporação dos termos administrativos pela educação, Fonseca, quando aborda a questão da qualidade, esclarece que

A qualidade, por sua vez, foi sendo legitimada pelo horizonte restrito da competitividade, cuja medida é a boa colocação no *ranking* das avaliações externas. Se esse enfoque utilitarista serve à excelência empresarial, não é suficiente para orientar a qualidade da ação educativa. Nesse campo, a qualidade tem como horizonte as diferentes dimensões da vida social (2008, p. 173).

Isso demonstra que as concepções que permeiam as políticas públicas educacionais brasileiras não visam a uma educação escolar formal capaz de envolver a criticidade, a liberdade e a autonomia do aluno, mas tão-somente a produção mercadológica, a mera cópia.

As discussões, neste artigo, a respeito do direito à qualidade da educação, além da análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias a uma demanda judicial, baseiam-se numa premissa essencial: considera-se a educação um direito humano, o que se contrapõe radicalmente à concepção de mercadoria. Da mesma forma, parte-se da premissa de que a educação objetiva o desenvolvimento integral dos educandos e a formação da cidadania, entendida de forma ampla, não privilegiando apenas a preparação para o mercado de trabalho. Como se sabe, a concepção de educação como mercadoria e a ideia de que ela visa essencialmente à preparação para o mercado de trabalho são típicas da visão neoliberal, amplamente hegemônica na década de 1990 e no início dos anos 2000, mas ainda bastante presente atualmente. Ao contrário, este artigo alinha-se aos esforços de entidades, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Anped, sindicatos de trabalhadores em educação, administrações progressistas e outros sujeitos históricos, que buscam quebrar a hegemonia neoliberal, construir uma visão radicalmente democrática de educação, decorrente de sua compreensão como direito

humano, além de elaborar e colocar em prática políticas educacionais coerentes com tal visão.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE: A ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, DO ECA E DA LDB

2.1 As diretrizes da Constituição Federal de 1988

Com relação à política educacional, a Constituição Federal de 1988 concede amplos direitos, confirmando e ampliando o interesse social pela educação. Desde a Constituição monárquica de 1824, a primeira Constituição brasileira, a educação irrompe como o fundamento da política social, que só alcança maior abrangência durante o século XX. No final deste século, falou-se bastante a respeito da educação e de sua importância, porém, muito se desarticulou quanto à aplicação dos direitos educacionais (VIEIRA, 2001, p. 1).

A presença da educação na Constituição Federal deve ser examinada necessariamente com base nos objetivos expostos no artigo 3º, dos quais não pode estar de nenhum modo afastada:

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 (BRASIL, CF, 1988, art. 3º).

Os princípios básicos contidos nesse artigo devem influir na teoria e na prática educacionais, derivadas do Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), Título VIII (Da Ordem Social), artigos 205 a 214, juntamente com outros preceitos distribuídos ao longo do texto constitucional. Até porque, sem uma educação de qualidade, é impossível alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil dispostos nesse artigo 3º.

Entre outras determinações, a Constituição Federal de 1988 aponta os titulares passivos do direito à educação, cabendo à família, à sociedade e ao Estado promovê-la e incentivá-la. Nos artigos 5º, caput, e 205 e seguintes, encontram-se as bases formadoras para o desenvolvimento de uma nação: o direito à vida, cabendo ao Estado protegê-lo em sua acepção integral, incluindo aí o direito à educação; o direito à educação, expresso no artigo 6º e nos artigos 205 a 214. O artigo 205 determina como deve ser ministrada a educação, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício

da cidadania e sua qualificação para o trabalho, sendo uma responsabilidade e um dever do Estado. Ainda, conforme o artigo 206, a educação deve ser oferecida tendo como base os princípios ali fixados, entre eles a garantia do padrão mínimo de qualidade (inciso VII). No entanto, até a presente data, tais princípios ainda não foram regulamentados, não havendo bases normativas para defini-los, o que dificulta a sua exigibilidade jurídica.

Mas é o artigo 208, inciso I, da Carta Magna, após a promulgação da Emenda Constitucional 59/2009, que determina ao Estado o dever de promover a Educação Básica obrigatória e gratuita, dos 04 aos 17 anos de idade, condenando-o no caso do não oferecimento ou do oferecimento irregular, especialmente porque o direito à educação de qualidade é público e subjetivo. Destaca-se que, segundo Ferreira (2001, p. 339), oferta regular significa “ato de oferecer; oferecimento” e irregular significa “não regular; anormal; inconstante; contrário à lei ou à justiça”. Portanto, tem-se que a oferta irregular da Educação Básica pode ser caracterizada como a ausência ou deficiência na qualidade desse ensino, tendo em vista que a garantia do padrão de qualidade vem descrita no artigo 205, inciso VII, da CF.

Ainda quanto à responsabilização estatal, discute-se se ela seria uma contrapartida aos impostos pagos pelo cidadão. A Educação Básica pública é gratuita e obrigatória; contudo, tal gratuidade pode ser vista não exatamente como uma prestação gratuita ao cidadão, mas como uma contraprestação ao recolhimento dos tributos e impostos pagos. O Estado necessita dos tributos para promoção dos direitos sociais, pois, sem eles, não há recursos financeiros; por isso, há uma “via de mão dupla”: a necessidade do pagamento de tributos, sem os quais o Estado não consegue promover nenhum dos direitos sociais, entre eles a educação, e o direito a uma educação de qualidade por parte do cidadão-contribuinte. O problema dessa “via de mão dupla” está justamente na qualidade da educação promovida pelo Estado, e não na relação de cidadania entre ele e o contribuinte. O parágrafo segundo do artigo 208 da Carta Magna responsabiliza civilmente o Estado por sua omissão ou negligência, assegurando ao prejudicado, por força do parágrafo primeiro do mesmo artigo, o direito público subjetivo de exigir dos Poderes Públicos a prestação daquilo que estavam obrigados a cumprir.

Erik SaggiArnesen, em sua dissertação de mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, analisando a temática, destaca que o direito à educação é um direito social, assim sendo, traz uma imposição ao Estado, devendo este aparelhar-se suficientemente para fornecer os serviços educacionais a todos e com qualidade:

Assim, o direito à educação enquanto direito social (ou eminentemente de caráter social) traduz uma imposição de ação ao Estado quanto à regulação da atividade educacional e quanto ao fornecimento de prestações que possibilitem a todos a concretização do direito. [...] a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família”, constante dos artigos 205 e 227. Assim declarando, a Constituição Federal de 1988 determina que o Estado proceda ao aparelhamento suficiente para fornecer serviços educacionais a todos; que amplie, continuamente, as condições para que todos exerçam igualmente o direito; e que todas as normas relacionadas à atividade educacional sejam interpretadas segundo aquela declaração (2010, p. 70).

Nesse sentido, também preleciona Evaldo Vieira: “os indivíduos têm o direito de requerer ao Estado a prestação educacional, porque o descumprimento desse dever traz como consequência a responsabilização da autoridade competente, segundo o artigo 208, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988” (2001, p. 1). Ainda, segundo Cury, a “Constituição da República e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional conferem uma relevância à educação ao elevá-la à categoria de princípio e de direito, articulando-a com a proteção e a dignidade da pessoa humana” (2007, p. 1).

No caso da qualidade da Educação Básica (dos 04 a 17 anos de idade), a Constituição Federal, além do artigo 206, inciso VII, consagra também, no artigo 211, parágrafo primeiro, que cabe à União organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios; financiar as instituições de ensino públicas federais; exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, foi instituído sob a égide do artigo 227 da Constituição Federal, adotando a chamada “Doutrina da Proteção Integral”, cujo pressuposto básico afirma que crianças e adolescentes devem ser vistos como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral, conforme o artigo primeiro dessa lei. O artigo 3º assegura que as crianças e os adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata a lei, assegurando-lhes, por lei ou outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Ainda, estabelece que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, ECA, 1990, art. 4º). Está expressamente descrito no ECA, artigo 5º, que a ação ou omissão de qualquer um dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, entre eles o direito à educação, implica punição na forma da lei. Ambos têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis (BRASIL, ECA, 1990, art. 15). O que se percebe é que o ECA é taxativo ao considerar a educação como direito fundamental; quando não assegurada, por ação ou omissão do Poder Público ou da família, pode ser exigida judicialmente, pois fere a dignidade humana dessas crianças e adolescentes que estão em processo de desenvolvimento.

No entanto, é no Título II – Dos Direitos Fundamentais, Capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, artigos 53 a 59, que o ECA afirma que a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho, assegurando-lhes: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – direito de ser respeitado por seus educadores; III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV – direito de organização e participação em entidades estudantis; V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência (BRASIL, ECA, 1990, art. 53 e incisos).

Já o artigo 54 do ECA apresenta os deveres do Estado quanto à educação da criança e do adolescente, dentre os quais se salienta que é dever do Poder Público assegurar “I – Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. Nos parágrafos subsequentes, destaca que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; que o nãooferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente; que compete ao Poder Público censurar os educandos no Ensino Fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

Insta salientar que mais um instituto legal repete os mesmos preceitos básicos da educação contidos na Carta Magna, considerando o Ensino Fundamental direito público subjetivo, ou seja, que pode ser pleiteado judicialmente quando não for ofertado ou ofertado

irregularmente. Nesse caso, adéqua-se a legislação ordinária aos preceitos da Carta Constitucional, devendo enquadrar-se, nesse artigo e nos demais, a Educação Básica, conforme determina a EC nº 59/2009.

Ainda, o artigo 70 do ECA salienta que é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, o que inclui a violação dos direitos fundamentais e a transgressão ao direito à educação. Uma das disposições mais interessantes quanto ao direito à educação está no artigo 208:

Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não-oferecimento ou oferta irregular:

I – do ensino obrigatório [...] (BRASIL, ECA, 1990, art. 208).

Isso quer dizer que ações responsabilizando o Poder Público pela má prestação do Ensino Fundamental, aqui se adequando à EC nº 59/2009, de toda Educação Básica, devem ser propostas com fundamentação jurídica no artigo 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Salienta-se que, conforme o parágrafo primeiro, o rol desse artigo é exaustivo e não taxativo, sendo que a falta ou a má qualidade da Educação Básica pode e deve ser inserida nesse contexto, até porque a ausência de qualidade deve ser considerada como oferta irregular ou não oferecimento. Já o artigo 209 do ECA assevera que as ações previstas no seu Capítulo VII serão propostas no foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou omissão, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores. Ainda, são legitimados concorrentemente para propor tais ações: o Ministério Público; a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios; as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pela lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária (BRASIL, ECA, 1990, art. 210).

Quanto ao tipo de ação a ser proposta quando da violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, no que se refere à educação, o artigo 212 especifica que são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes, desde que se apliquem as normas do Código de Processo Civil. Lembrando que contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica, no exercício de atribuições do Poder Público, que lesem direito líquido e certo previsto nessa lei, cabe ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança (BRASIL, ECA, 1990, art. 212). No caso de ação que tenha por objeto o cumprimento de

obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento (BRASIL, ECA, 1990, art. 213).

Assim, segundo o artigo 148, inciso IV, a Justiça da Infância e da Juventude é competente para conhecer ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no artigo 209, sendo que compete ao Ministério Público:

Art. 209 [...]

V – promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no Art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal; [...]

VIII – zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

IX – impetrar mandado de segurança, de injunção e habeas corpus, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente;

X – representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível [...] (BRASIL, ECA, 1990, art. 209).

A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuseram a Constituição e essa lei. Desse modo, segundo Lemos, os pontos positivos de nossa legislação são:

Um país em que todas as crianças e os adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais da pessoa humana. Um país onde a família, a comunidade, a sociedade e o poder público asseguram a eles o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, à cultura, à profissionalização, à dignidade, ao respeito e à liberdade. Um país que não faz deles objeto de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (2001).

Entretanto, a realidade ainda está longe daquela descrita no Estatuto.

Por fim, apenas a título de esclarecimento, o Código Penal brasileiro, datado de 1940, estabelece, em seu artigo 246,¹ o crime de abandono intelectual, culpabilizando os pais por deixarem de prover à instrução primária de filho em idade escolar, sem justa causa. Esse artigo, anterior à edição da Constituição Federal, do ECA, da LDB e dos demais ordenamentos jurídicos do sistema educacional,

já previa que os pais têm responsabilidade em relação à educação dos filhos, inserindo tal omissão nos crimes contra a assistência familiar.

2.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, conforme ordenado no artigo 22, XXIV, da Constituição Federal, que disciplina a educação escolar.

Assim como a Constituição Federal, a LDB também determina que a educação é dever da família e do Estado, sendo inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana e tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, LDB, 1996, art. 2º).

No seu artigo 3º, a LDB também estipula os princípios sob os quais será ministrado o ensino, abarcando, portanto, garantia de padrão de qualidade:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;

V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII – valorização do profissional da educação escolar;

VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

IX – garantia de padrão de qualidade;

X – valorização da experiência extraescolar;

XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, LDB, 1996, art. 3º) [grifo nosso].

Na prática, nota-se que muitos desses princípios ainda não são uma realidade, especialmente o padrão mínimo de qualidade.

O artigo 4º da LDB determina que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Entretanto, essa proposição de “insumos indispensáveis para o desenvolvimento”, devido

à sua subjetividade, dificulta a efetivação desse direito, até porque, em cada região do país, em cada escola, para cada aluno individualmente, deveriam ser verificados quais são esses “insumos indispensáveis”.

Nesse sentido, aguarda-se também a homologação do Parecer nº 08/2010, do Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica, já devidamente aprovado, que estabelece normas para aplicação do inciso IX, artigo 4º, da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Esse Parecer destaca três desafios para a educação: “1) a necessidade de real valorização da carreira do magistério; 2) a ampliação do financiamento da educação; e 3) uma melhor organização da gestão” (BRASIL, Parecer nº. 08/2010 CNE/CEB, p. 7).

No que se refere aos insumos, portanto, ao financiamento da Educação Básica, o Parecer nº 08/2010 identificou o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil. Segundo o documento, o valor do CAQi foi calculado da seguinte forma:

[...] a partir dos insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem que levam gradualmente a uma educação de qualidade, que pode ser inicialmente aferida para um IDEB igual a 6, como esperado pelo MEC. Esse valor do IDEB corresponde aos padrões atuais de qualidade dos países da comunidade europeia. No contexto do CAQi, os padrões mínimos podem ser definidos como aqueles que levam em conta, entre outros parâmetros, os seguintes: 1. Professores qualificados com remuneração adequada e compatível com a de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho, com regime de trabalho de 40 horas em tempo integral numa mesma escola. No cálculo do CAQi, fixou-se um adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior em relação aos demais profissionais que possuem nível médio com habilitação técnica; para aqueles que possuem apenas formação de Ensino Fundamental, foi previsto um salário correspondente a 70% em relação àqueles de nível médio. 2. A existência de pessoal de apoio técnico e administrativo que assegure o bom funcionamento da escola, como a preparação da merenda, funcionamento da biblioteca, limpeza predial e setor de secretaria da escola, por exemplo. 3. A existência de creches e escolas possuindo condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos seus usuários. 4. A definição de uma relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor, que permita uma aprendizagem de qualidade. Nessa proposta, as seguintes relações aluno/professor por turma foram consideradas: (a) Creche: 13 crianças, (b) Pré-escola: 22 alunos, (c) Ensino Fundamental, anos iniciais:

24 alunos, (d) Ensino Fundamental, anos finais: 30 alunos e (e) Ensino Médio: 30 alunos. Assim, o CAQi foi construído, no que se refere ao número de salas e alunos, com as seguintes características: uma Creche com 130 crianças (10 salas e 10 turmas); uma Pré-escola com 240 alunos (6 salas e 12 turmas); uma escola para os anos iniciais do Ensino Fundamental com 480 alunos (10 salas e 18 turmas); uma escola para os anos finais do Ensino Fundamental com 600 alunos (10 salas e 20 turmas); uma escola de Ensino Médio com 900 alunos (15 salas e 30 turmas). Para as escolas nas áreas rurais, na modalidade de escola de Educação do Campo, as referências foram: uma escola para os anos iniciais do Ensino Fundamental com 60 alunos (2 salas e 4 turmas); uma escola para os anos finais do Ensino Fundamental com 100 alunos (2 salas e 4 turmas) (BRASIL, Parecer nº 08/2010 CNE/CEB, p. 18-19).

A homologação desse Parecer será de extrema importância para a definição dos padrões mínimos de qualidade, especialmente para possibilitar sua exigência jurídica.

3 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

O mundo, nas últimas décadas, sofreu grandes mudanças, e a escola está tendo dificuldades para acompanhar a velocidade dessas transformações. Segundo Beisiegel (1981), enquanto o ensino se expandiu, ocorreu também uma quebra nos padrões de adequação entre os conteúdos transmitidos pela escola e as expectativas e as necessidades dos alunos.

Marcelo Gasque Furtado, em uma análise jurídica sobre a efetividade dos padrões de qualidade, destaca que

A discussão sobre qualidade em educação assumiu grande visibilidade no debate público e faz parte do rol de preocupações não só dos especialistas da área da pedagogia, mas também de outras áreas de conhecimento, como a economia e a administração.

O direito pouco a pouco também vai tomando parte nessa importante questão educacional, talvez ainda sem o volume de produção acadêmica que o tema merece. De toda sorte, a questão da qualidade do ensino possui elementos que a todos parece interessar, e é notável o apelo que o assunto desperta na população.

Os meios de comunicação de massa, em geral, e especificamente os jornais e revistas, dedicam espaço, editoriais e cadernos especiais sobre o tema. A publicação de resultados de avaliações de ensino, por exemplo, é sempre notícia que aparece em primeira página dada a sua repercussão pública (2009, p. 167).

Nesse sentido, Romualdo Portela de Oliveira afirma que

De um ponto de vista histórico, na educação brasileira, três significados distintos de qualidade foram construídos e circularam simbólica e concretamente na sociedade, ainda que presentes nos diferentes momentos, [...]. Um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala (2006, p. 83) [grifo nosso].

Como já debatido na dissertação de mestrado em educação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da FCT/UNESP, em momento anterior,

É óbvio que se pode dar uma educação melhor, que temos que buscar mais qualidade no ensino público, o que corroboramos com os autores citados é que não se pode comparar o ensino do passado com o do presente e, muito menos, conferir a culpa pela atual situação da educação à sua expansão (CABRAL, 2008, p. 108).

Romualdo Oliveira (2006) assevera que, apesar de se encontrar na literatura uma interpretação bastante crítica desse processo de expansão do ensino, enfatizando o que não se alcançou e diminuindo a importância do que se conseguiu, deve-se atentar para o que foi alcançado. Opta-se, assim como o autor, por chamar a atenção para o que se conseguiu.

3.1 Discutindo o conceito de qualidade na educação

A educação em geral tem trazido, nos últimos anos, com a evolução da tecnologia, com a globalização e com a perspectiva de novas formas sociais e familiares, grandes desafios aos educadores e à sociedade em geral; porém, hoje, diante desse novo quadro, o maior desafio ainda corresponde à qualidade do ensino, especialmente do ensino público básico.

Inicialmente, deve-se esclarecer que o intuito deste trabalho não é construir uma definição de qualidade educacional, mas apenas problematizar a questão e delinear algumas vertentes sobre o conceito, sobretudo trazendo algumas análises teóricas relativas ao tema. O conceito de qualidade é extremamente subjetivo e abrange diversas possibilidades, sendo muito difícil de ser determinado:

É muito difícil, mesmo entre os especialistas, chegar-se a uma noção do que seja qualidade de ensino [...]

provavelmente, essa questão terá múltiplas respostas, seguindo valores, experiências e posição social dos sujeitos. Uma das formas para se apreender essa qualidade é buscar indicadores utilizados socialmente para aferi-la. Nessa perspectiva, a tensão entre qualidade e quantidade (acesso) tem sido o condicionador último da qualidade possível, ou, de outra forma, a quantidade (de escola) determina a qualidade (de educação) que se queira (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005) [grifo nosso].

Furtado destaca a divergência acadêmica sobre a definição de qualidade, afirmando que

Se todos os setores da sociedade concordam com a ideia de que a educação deve ter qualidade, uma noção mais precisa do que seria essa qualidade do ensino parece perdida em uma cacofonia dentro da qual as vozes do debate destoam e tecem suas próprias concepções de qualidade no setor (2009, p. 159).

Assim, estar-se-ia longe de uma unanimidade quanto à definição da qualidade da educação, entretanto, esse tema desperta o interesse de várias áreas do saber, tanto que, segundo Furtado, apesar da grande divergência conceitual, gera também uma imensa aceitação de sua ideia geral:

A noção de qualidade do ensino é um daqueles conceitos que gera para si concordância imediata de todos assim que é enunciado, mas que causa grande divergência assim que a mera aceitação da ideia geral é substituída por uma análise mais minuciosa sobre o conteúdo abarcado pela noção.

Ora qualidade parece não ir além de um certo consenso difuso, dentro do qual há o enaltecimento do ensino oferecido pelas escolas privadas, notadamente na esfera de educação básica e a concomitante “estigmatização” do ensino público como o âmbito da falta de qualidade; ora qualidade parece excessivamente vinculada à ideia de avaliação, como se avaliação por si só fosse sinônimo de qualidade; ora o ensino de qualidade parece ser aquele que dá conta de formar o aluno dentro de certa concepção de educação ou mais instrumental (passar no vestibular, por exemplo) ou mais humanística, entre outras inúmeras possibilidades de se entender qualidade do ensino (2009, p. 169).

O relatório “Educação de Qualidade para Todos: um assunto de direitos humanos”, editado pela UNESCO, mais especificamente pelo Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (2008), resultado das discussões sobre políticas educativas no marco da II Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (EPT/PRE), realizada nos dias 29 e 30 de março de 2007, em Buenos Aires, afirma que

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 (UNESCO, 2008, p. 29).

O termo *qualidade*, segundo Cury, “advém do latim *qualitas*, mas cuja procedência mais funda é a de *poiôtês* do grego e que significa um título definidor de uma categorização ou classificação” (2010, p. 18). O autor ainda continua esclarecendo que esse termo “supõe uma certa quantidade capaz de ser mensurada, na qual reside um modo de ela ser de tal forma distinta que se veja enriquecida ao ponto de sua realidade apresentar um salto, agregando valor àquilo que a sustém” (2010, p. 19).

Seguindo o mesmo entendimento de Cury, Davok esclarece que “qualidade implica em uma ideia de comparação: poder-se-ia dizer que um objeto tem qualidade se suas características permitem afirmar que ele é melhor que aqueles objetos que não as possuem ou que não as possuem em igual grau” (2002, p. 206). Em outras palavras, “quando se diz que um objeto educacional tem qualidade, está-se explicitando um juízo sobre seu valor e mérito” (DAVOK, 2007, p. 506).

Corrêa (2003) observa que o termo “qualidade” não se traduz em um conceito único, universal e absoluto, de tal modo que diferentes setores da sociedade e diferentes políticas educacionais podem tomá-lo de modo absolutamente diverso”.

Desse ponto de vista, “a qualidade da educação é específica a cada conjuntura, implicando e dependendo da capacidade de integração das dimensões político-ideológica e técnico-pedagógica”, conforme destaca Aguerrondo (1993, p. 570). O autor ainda assevera que o conceito de qualidade está cheio de possibilidades: “a) é complexo e totalizante; b) é social e historicamente determinado; c) se constitui em imagem-objeto de transformação educacional; e, d) se constitui no padrão de controle de eficiência do serviço” (1993, p. 571).

Mas Dourado e Oliveira são os autores que melhor esclarecem essa dificuldade semântica da definição de qualidade educacional:

Compreende-se então a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social. De outro

lado, o texto ressalta que as finalidades educativas e, portanto, o alcance do que se almeja como qualidade da educação se vinculam aos diferentes espaços, atores e processos formativos, em seus diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas, bem como à trajetória histórico-cultural e ao projeto de nação que, ao estabelecer diretrizes e bases para o seu sistema educacional, indica o horizonte jurídico normativo em que a educação se efetiva ou não como direito social (2009, p. 202).

Simplificadamente, a qualidade da educação poderia ser determinada analisando-se o quão bem as crianças aprendem, e em que medida a educação dada a elas traduz-se numa gama de benefícios pessoais, sociais e de desenvolvimento, segundo o Relatório Global de Acompanhamento do estudo “Educação para Todos” (2005).

3.2 Da exigibilidade jurídica da qualidade: possibilidades

Existem diversas maneiras de se abordar a qualidade, originadas de diferentes tradições do pensamento educacional, especialmente em relação à sua definição no processo de ensino-aprendizagem. Nesse contexto, há diversas e divergentes concepções pedagógicas, o que torna a busca por visões mínimas de qualidade, passíveis de exigibilidade jurídica, uma tarefa muito complicada.

Assim, foi necessário realizar algumas opções teóricas para se iniciar uma discussão sobre os indicadores mínimos de qualidade na Educação Básica, de forma a simplificar a sua definição, sem que essa simplificação fosse tão grande a ponto de esvaziar o processo educativo. Portanto, opta-se por adotar os aspectos suscitados na tese de livre-docência de Romualdo Portela Oliveira (2006), que discute qualidade sob três dimensões (insumos, processos e resultados); porém, não nos desfazemos dos demais teóricos e documentos que possam auxiliar nesta empreitada. Quando se consegue separar as dimensões da qualidade educacional, é possível juridicamente pleitear apenas uma delas, sem desconsiderar as demais, mas tornando possível alguma ação no sentido de melhorar a qualidade da Educação Básica pelas vias judiciais.

Para Oliveira (2006), como já abordado, existem três perspectivas ou dimensões que devem ser consideradas quando se trata de qualidade: a qualidade quanto aos insumos ou custos (*input*), quanto ao processo e quanto aos resultados ou produto (*output*). Os insumos ou custos baseiam-se em valor monetário investido na educação. Das três dimensões, essa é a que está mais avançada, sendo a mais aceitável e menos polêmica, até porque, em termos de pesquisa, encontram-se inúmeros materiais que abordam o tema, o que facilita sua definição. Contudo,

ainda resta firmar quais os insumos necessários para uma educação de qualidade e transformar isso em valores monetários correntes. O maior problema dessa dimensão é a implementação política, pois o investimento em educação depende muito da conveniência. Após a edição do FUNDEB, pode-se dizer que, minimamente, já há previsão na legislação ordinária brasileira; quando existir alguma falha na implementação, é possível exigir judicialmente a qualidade da educação. Notadamente, analisando as demais ações do PDE, percebe-se que ele tem também o intuito de melhorar a qualidade com relação a esses insumos.

Os resultados ou produto dizem respeito ao como e ao quanto as crianças e os adolescentes se saem bem ou mal na escola, o que vem sendo aferido por testes padronizados como o IDEB, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. No entanto, a forma de medição desses resultados deveria ser mais sistêmica para poder melhor avaliar o sistema escolar como um todo, posto que o IDEB é uma medida de resultado e não de qualidade, por somar proficiência com aprovação, não captando a equidade. Ainda assim, é uma contribuição mais efetiva de resultados.

Tem-se que essas duas dimensões de qualidade são mais simples e já podem ser aferidas e, até mesmo, pleiteadas judicialmente; porém, a terceira – os processos – é mais complicada, primeiramente porque depende da superação dos modelos tradicionais de *input* (insumos) e *output* (resultados) oriundos da economia; segundo, porque a escola é considerada como “caixa preta”. Quanto aos processos, faz-se necessário iniciar a discussão para se determinar quais os elementos são mais importantes para todos, que podem se tornar um padrão mínimo de qualidade.

Nesse contexto, algumas dificuldades que podem surgir pautam-se na referência a modelos pedagógicos, na comparabilidade com as outras dimensões, especialmente o custo, e no perigo de uma redução a um senso comum pedagógico.

Portanto, os indicadores que aferem a qualidade da Educação Básica não podem restringir-se somente aos testes padronizados. Obviamente que eles são úteis, especialmente no novo formato proposto pelo PDE, o IDEB; todavia, a qualidade da Educação Básica precisa ser verificada também por meio de outros indicadores. Isso porque, como demonstram as pesquisas da UNESCO, a qualidade da educação depende de inúmeros elementos; nesse contexto, nota-se que a formação adequada dos professores possui importância fundamental, pois são eles que mantêm o contato direto com os educandos.

Nesse sentido, concorda-se com o proposto pelo Parecer nº 08/2010 do CNE/CEB, quando destaca que

[. . .] os desafios para a construção de uma educação de qualidade para todos os brasileiros passam, sobretudo, pela valorização da carreira do magistério (valorização salarial, plano de carreira, formação inicial e continuada, e condições de trabalho), financiamento e gestão da educação, e estabelecimento de padrões mínimo de qualidade para nossas escolas públicas de Educação Básica (BRASIL, Parecer nº 08/2010).

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988, diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais com força normativa, faz menção expressa à importância da qualidade da educação, tratando-a como um princípio basilar do ensino a ser ministrado, conforme se verifica no inciso VII do artigo 206; assim sendo, ela garante o direito à educação com “padrão de qualidade” para todos. Mas é a Educação Básica dos 04 aos 17 anos de idade que foi aclamada como obrigatória e gratuita (BRASIL, CF, art. 208, inciso I, EC 59/2009), considerada um direito público e subjetivo, sendo dever do Estado promovê-la (BRASIL, CF, art. 208, § 1º).

Por isso, este trabalho focou a análise do direito à qualidade da Educação Básica e nas possibilidades de ser exigido juridicamente, ou seja, na sua justiciabilidade, pois somente ele implica em uma obrigação positiva do Estado.

Desse modo, verificou-se que a Constituição Federal, sem dúvida alguma, sendo a matriz das demais legislações, é a que mais claramente traduz a exigibilidade jurídica do direito à qualidade da Educação Básica, quando destaca que o ensino será ministrado com base na garantia do padrão de qualidade (BRASIL, CF, art. 206, VII), sendo dever do Estado assegurar gratuitamente a Educação Básica dos 04 aos 17 anos de idade (BRASIL, CF, art. 208, I). Além disso, determina que o acesso ao ensino é direito público subjetivo (BRASIL, CF, art. 208, § 1º) e que, quando este não for oferecido pelo Poder Público, ou for oferecido de forma irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, CF, art. 208, § 2º). Essa oferta irregular significa que não condiz com a normalidade, com a regularidade, sendo contrária à lei ou à justiça.

No caso da qualidade da educação, mais especificamente da Educação Básica, a Constituição Federal, além do artigo 206, inciso VII, consagra também, no artigo 211, parágrafo primeiro, que cabe à União, em matéria educacional, a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Com base na Constituição Federal, é possível ingressar com ação civil pública, promovida pelo representante do

Ministério Público, quando verificada a deficiência ou ausência da qualidade da Educação Básica, com intuito de responsabilizar a autoridade competente – o município ou o estado – e, de forma redistributiva e supletiva, a União, a qual deve garantir o padrão mínimo de qualidade mediante assistência técnica e financeira aos entes federados.

Analisando o direito à educação e à qualidade – ora pleiteada em padrões mínimos a serem exigíveis judicialmente –, nota-se que o texto constitucional apenas determinou que o ensino deve ter qualidade, mas não definiu clara e objetivamente o que viria a ser “qualidade” dentro do contexto escolar. Verifica-se, nesse interim, que nenhuma legislação ou documento nacional faz menção aos indicadores de qualidade exigíveis na prática, portanto, exigíveis judicialmente. Excetuando-se o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, ora sem validade, que traz os insumos necessários ao Ensino Fundamental, no plano material, não há outra legislação que aborde os indicadores de qualidade necessários ao processo e ao resultado do Ensino Fundamental, e mais, da Educação Básica em geral. Aguarda-se agora a aprovação do novo Plano Nacional de Educação que traz, em suas metas, algumas considerações quanto à qualidade da educação. Nesse sentido, Oliveira salienta que “é evidente que a definição de insumos é uma medida necessária para precisar parâmetros de qualidade, mas os insumos não definem sozinhos estes parâmetros” (2006, p. 95).

Já quanto aos resultados, a partir da edição do PDE, em 2007, mais especificamente do decreto que institui o Plano de Metas, eles estão sendo medidos pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Masse pode sinalizar que, por intermédio dos resultados do IDEB, será possível postular ações na justiça requerendo a qualidade da educação. Entretanto, não só as pesquisas de avaliação do desempenho educacional subsidiarão juridicamente a exigibilidade da qualidade da Educação Básica, também o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que implementa o Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação, dá essa vazão aos indicadores de resultados. Em seu artigo 2, inciso II, estabelece que: “II – alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”, ou seja, se, aos oito anos de idade, as crianças não souberem ler e escrever, a qualidade da Educação Básica oferecida foi irregular, autorizando o ingresso com ação para responsabilização do município.

O problema maior está no indicador que afere o processo de ensino-aprendizagem. Acredita-se que ainda será preciso muita reflexão da dimensão sobre a qualitativa desse indicador. Não basta simplesmente estabelecer padrões de atendimento sem considerar a diversidade de expectativas e demandas da sociedade em relação aos sistemas de ensino, pois se sabe que o processo de

ensino-aprendizagem depende, também, da capacidade de integração das dimensões político-ideológica e técnico-pedagógica.

Concorda-se que as pesquisas de avaliação do desempenho educacional não podem ser consideradas como única forma de medir a qualidade da educação; por isso, segue-se o entendimento do professor Romualdo de Oliveira, o qual propõe que as três dimensões – insumos, resultados e processo – devem ser analisadas conjuntamente, pois somente assim poder-se-á realmente aferir a qualidade da educação.

Dessa forma, entender o que determina um ensino de qualidade é um pré-requisito para a formulação de políticas que assegurarão uma educação de melhor qualidade.

REFERÊNCIAS

- AGUERRONDO, Inês. La calidad de la educación: ejes para su definición e evaluación. La educación. **Revista Interamericana de Desarrollo Educativo**, v. 116, n. 37, p. 561-578, 1993.
- ARNESEN, Erik Saggi. **Educação e cidadania na Constituição de 1988**. 2010. 164p. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BEISEGEL, Celso de Rui. Relações entre a quantidade e a qualidade do ensino comum. **Revista da ANDE** – Associação Nacional de Educação, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 49-56, 1981.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2011.
- _____. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 05 jan. 2011.
- _____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 05 jan. 2011.
- _____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2011.
- _____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2011.
- _____. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 05 jan. 2011.
- _____. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 8/2010**. Aprovado em 05 maio 2010.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões e Princípios. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

_____. **Projeto de Lei**. Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc>. Acesso em: 10 jan. 2011.

CABRAL, Karina Melissa. M. **A justiciabilidade do direito à qualidade do ensino fundamental no Brasil**. 2008. 182p. Dissertação [mestrado], Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho. Presidente Prudente.

CÔRREA, Bianca Cristina. Considerações sobre qualidade na educação infantil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 119, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742003000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 jan. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Qualidade em Educação**. [Belo Horizonte]: [s.n.], 2007. Não paginado.

_____. **Qualidade em educação. Nuances: estudos sobre educação**, Presidente Prudente, ano 16, v. 17, n. 18, p. 17-34, jan./dez. 2010.

DAVOK, DelsiFries. **Qualidade em educação. Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DI GIORGI, Cristiano Amaral Garboggini. Paulo Freire e o marxismo: pontos para uma reflexão. **Quaestio** – Revista de Estudos de Educação, Sorocaba, v. 9, n. 1, p. 7-9, maio 2007.

DOURADO, LuisFernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, set. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 28 jan. 2011.

DOURADO, Luis Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a

responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

FURTADO, Marcelo Gasque. Padrão de qualidade do ensino. In: RANIERI, Nina. (Coord.). **Direito à educação**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. p. 167-182.

LEMS, Cleide de Oliveira. **Mudanças geradas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente onze anos depois de sua aprovação**. Consultoria Legislativa. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicasocial/mudancasgeradaspeloEstatuto.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Estado e política educacional no Brasil: desafios do século XXI**. 2006. 161p. Tese (livre-docência). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 05 jan. 2011.

SILVEIRA, Adriana AparecidaDragone. **Direito à educação e o ministério público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista**. 2006. 263p. Dissertação (mestrado). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo.

UNITED NATIONAL EDUCATIONS. **Relatório Geral de Acompanhamento do EPT – Educação para todos**. O imperativo da qualidade. 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137334por.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. **Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos**. 2. ed. Brasília: UNESCO, OREALC, 2008.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2011.

NOTA

¹ Art. 246 Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar: Pena – detenção, de 15 (quinze) dias a 1 (um) mês, ou multa.