

KARINA MELISSA CABRAL

**A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À QUALIDADE DO ENSINO
FUNDAMENTAL NO BRASIL**

Presidente Prudente
2008

KARINA MELISSA CABRAL

**A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À QUALIDADE DO ENSINO
FUNDAMENTAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da
UNESP, para obtenção do título de Mestre em Educação.
Orientador: Prof. Dr. Cristiano Amaral Garboggini Di
Giorgi

Presidente Prudente
2008

DEDICATÓRIA

A minha mãe, Lígia, simplesmente por tudo.

E ao meu pai, José Américo, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças à colaboração direta de muitas pessoas. Manifesto minha gratidão a todas elas e de forma particular:

À Deus sobre todas as coisas;

Ao meu orientador Prof. Dr. Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi, pela paciência e confiança que sempre depositou em mim;

A toda minha família, especialmente Tiago, Jordhana, Gabriela e João Luca, que torceram por mim desde quando comecei a estudar para ingressar neste mestrado e que ficaram ao meu lado nos momentos difíceis;

Aos colegas do escritório, Luana, Marcelo, Sonia e Gislaine, que inúmeras vezes me socorreram para que eu pudesse freqüentar as aulas e escrever minha dissertação;

Aos meus colegas de turma pela amizade;

Aos professores deste mestrado que foram fundamentais para que este trabalho se realizasse – Prof.^a Dr.^a Yoshie Ussami Ferrari Leite, Prof.^a Dr.^a Célia Maria Guimarães, Prof.^a Dr.^a Renata Junqueira de Souza, Prof.^a Dr.^a Elisa Tomoe Moriya Schlünzen, Prof. Dr. Klaus Schlünzen Júnior e Prof. Dr. Alberto Albuquerque Gomes – muito obrigada!

Aos funcionários desta instituição de ensino, especialmente da pós-graduação, pois sem eles nos “bastidores” nada disso seria possível;

Aos meus amigos especiais: Leandro pelas inúmeras caronas e “happy hours” filosóficos; Silvia Costa pelas conversas virtuais e força nas horas difíceis; Éderson Antônio por me socorrer sempre e sempre; Márcia Janial e Márcia Satomi por tentarem me deixar um pouco mais tranqüila, quando de cada apresentação deste trabalho; Juliana Zechi por me acolher e sempre ajudar, mesmo quando não podia.

Ao GPFOPE – Grupo de Pesquisa Formação de Professores, Políticas Públicas e Espaço Escolar – e seus membros pelas discussões e pela convivência;

A toda FCT/UNESP por ter me dado a chance de melhorar como profissional, mas, sobretudo como ser humano;

E a todos aqueles que aqui não foram nominalmente lembrados, mas o são todos os dias em meu coração. Muito obrigada!

Seja bom com os outros. A distância que você caminha na vida vai depender da sua ternura com os jovens, da sua compaixão com os idosos, da sua compreensão com aqueles que lutam e da sua tolerância com os fracos e os fortes. Porque algum dia na vida você poderá ser um deles.

(George Washington Carver)

RESUMO

A proposta desta pesquisa é analisar a possibilidade que a sociedade brasileira possui de buscar o Direito ao ensino fundamental de qualidade junto ao Poder Judiciário, quando este Direito, que deveria ser assegurado pelos órgãos competentes (Poder Executivo), for violado, desrespeitado e/ou não efetivado. O objetivo do trabalho, portanto, é verificar se é possível exigir judicialmente o Direito a um ensino fundamental de “qualidade”, conforme prevê o artigo 206, inciso VII, da CF e, também, de que forma isto se pode ser efetuado. O Direito à educação de qualidade é um Direito inerente à pessoa humana, um Direito Fundamental, garantido pela Constituição Federal, pela LDB, pelo Plano Nacional de Educação e pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, e, portanto, por ser característica essencial de todos os seres humanos, não poderia ser desrespeitado. Isto porque, o cerne da educação escolar é produzir e transmitir conhecimento e é através dele que o homem pode vir a transformar a natureza, organizar-se socialmente e elaborar a cultura. Assim, se a educação que os alunos brasileiros estão recebendo não é de qualidade, não há a possibilidade de produzir este conhecimento. Por isso, apesar da dificuldade para determinar a “qualidade da educação”, é importante esta discussão, para que se possa suscitar sua exigibilidade judicial dos órgãos competentes (Poder Executivo), quando não cumprida devidamente. Na prática, a exigência do Direito à Educação guarda enormes desafios, tanto quanto ao despreparo do Sistema de Judiciário Brasileiro para lidar com esta temática, como na ausência ou ineficácia de políticas públicas que garantam este Direito, sobretudo o Direito à qualidade desta educação. Esta pesquisa apresenta, portanto, como resultado principal alguns meios jurídicos capazes de garantir a qualidade do ensino fundamental, partindo, esta exigibilidade da análise de três dimensões de qualidade educacional: insumos, processo e resultados. O referencial teórico utilizado nesta pesquisa 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, além de estudos e relatórios da Organização Não-governamental Ação Educativa, mais especificamente do Projeto Ação na Justiça e da Unesco. A metodologia empregada é a pesquisa bibliográfica com ênfase na área jurídica e educacional, analisando desde livros, até periódicos, documentos e legislações.

Palavras-chave: Direito à Educação. Justiciabilidade. Qualidade. Ensino Fundamental.

ABSTRACT

The aim of this research is to analyze the possibility of Brazilian society to demand the right to quality in education, in the “ensino fundamental” in the Judiciary Power, when this right, that should be assured by the competent power (Executive Power), is violated, disrespected or not effectuated. The objective of this work, therefore, is to verify if it is possible to demand in court the right to “quality education”, that is written in the Federal Constitution, article 206, incise VII, and, also, how can it be put into effect. The right to quality education is a right that is inherent to every human person, a Fundamental Right, assured by the Constitution and other laws such as the 9.394/96, the National Plan of Education and the Plan for the Development of Education and, therefore, being inherent to every human person, could not be disrespected. That’s because the very core of Education in Schools is the transmission and production of knowledge and it’s thru it that men can transform nature, organize themselves on a society and elaborate culture. So, if educations that Brazilian students are getting have no quality, there’s no way to produce this knowledge. Therefore, in spite of the difficulty to determine “quality of education”, this is an important discussion, in order to make possible this quality education to be demanded, thru Judiciary Power, from the instances that are supposed to carry it out, when they are not doing so. Practically, the demand to the right of education yields huge challenges, referring both to the little preparation that the Judiciary System has to deal with this theme, and to the absence or ineffectiveness of public policies aimed at guaranteeing this right, especially the right to the quality of this education. Therefore, this research presents, as its main result, some legal means able to guarantee the quality of this education in the “ensino fundamental”, departing it from the analysis of three dimensions of educational quality: inputs, process and results. The theoretical framework used in this research embraces authors both from Law studies, such as Regina Maria Fonseca Muniz, Maria Cristina de Brito Lima, Evaldo Amaro Vieira e Nina Beatriz Ranieri, and authors from the Educational Studies, such as Romualdo Portela de Oliveira, Gilda Cardoso de Araújo, Agostinho dos Reis Monteiro, Sérgio Haddad e Carlos Roberto Jamil Cury, among others, and studies and reports of the NGO “Education Action”, more specifically of the project “Action for Justice” and of UNESCO. The methodology used is the bibliographical research, stressing the educational and law studies, analyzing laws, books, reviews, journals and documents.

Key-words: Right to Education. Justiciability. Quality. Elementary school and mid-school.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - A gênese da compreensão da excelência da educação	131
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receita líquida de impostos x recursos disponibilizados pela vinculação constitucional e pelos fundos (2004) (R\$ Bi).....	114
Tabela 2 - Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono do Ensino Fundamental, segundo a Região Geográfica – 2004 e 2005	138
Tabela 3 – Nível de Instrução nas Regiões do país	139
Tabela 4 - Evolução de Matrículas no Ensino Fundamental, por Tempo de Duração dos Turnos, segundo Região Geográfica – 2004 a 2006.....	140
Tabela 5 - IDEB 2005 e Projeções para o Brasil.....	144
Tabela 6 - IDEB 2005 e Projeções para Rede Estadual - São Paulo.....	144
Tabela 7 - Por Unidade da Federação: IDEB (2005), taxa de aprovação e desempenho no SAEB (2005) da Rede Pública, anos iniciais do ensino fundamental.....	145

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - R\$ /aluno: Fundef x Fundeb (base 2004).....	115
Gráfico 2 - Brasil: taxa de atendimento de 0 a 24 anos (%) (2000)	116
Gráfico 3 - Insumos no Ensino Fundamental (2005)	117
Gráfico 4 - Faixa Etária dos Professores	121
Gráfico 5 - Salário Bruto dos Professores	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ANEB – Avaliação da Educação Básica

ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

BPC/LOAS – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social

CAPES – Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal para o Ensino Superior

CAQ – Custo Aluno Qualidade

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

CIDH – Comissão Internacional de Direitos Humanos

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

DUDH – Declaração Universal de Direitos do Homem

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FCT – Faculdade de Ciências e Tecnologia

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

n. ou nº – Número

NAE – Núcleo de Assuntos Estratégicos

NAEP – National Assessment of Educational Progress

PAR – Plano de Ações Articuladas

PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PMOE – Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais
PMQSE – Padrões Mínimos da Qualidade do Serviço Educacional
PNAD – Pesquisas Nacionais de Amostra de Domicílios
PNBEM – Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio
PNE – Plano Nacional de Educação
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAT – Student Aptitud Test
SEEC – Serviço de Estatística da Educação e Cultura
SEDH – Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Secretaria dos Direitos Humanos
STF – Supremo Tribunal Federal
UAB – Universidade Aberta do Brasil
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP – Universidade Estadual Paulista
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O DIREITO À EDUCAÇÃO.....	23
2.1 A Natureza Jurídica da Educação	26
2.2 Breve Histórico do Direito à Educação	35
2.3 A Legislação Educacional	45
2.3.1 Legislação Internacional.....	46
2.3.2 Legislação Nacional	59
2.3.2.1 Constituição Federal de 1988	60
2.3.2.2 Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA	69
2.3.2.3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB	74
2.3.2.4 Plano Nacional de Educação – PNE.....	80
2.3.2.5 Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE	83
2.4 A Organização do Sistema de Ensino Brasileiro	103
3 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	107
3.1 Discutindo o Conceito de Qualidade.....	110
3.2 A Qualidade no Ensino Fundamental.....	128
3.3 As Pesquisas de Avaliação do Desempenho Educacional	140
4 A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL.....	148
4.1 O Estado na Prestação Educacional	152
4.2 Os meios jurídicos para requerer a qualidade do ensino fundamental.....	157
5 CONCLUSÃO.....	165
REFERÊNCIAS	174
BIBLIOGRAFIA	195

1 INTRODUÇÃO

O objetivo da presente pesquisa é analisar a justiciabilidade do Direito à qualidade do ensino fundamental no Brasil, isto é, a possibilidade que a sociedade brasileira possui de buscar o Direito a uma educação de qualidade (ensino fundamental) junto ao Poder Judiciário, quando este Direito, que deveria ser assegurado pelos órgãos competentes (Poder Executivo), for violado, desrespeitado e/ou não efetivado. Isto porque o Direito à Educação é um Direito inerente à pessoa humana e por ser característica essencial de todos os seres humanos não poderia ser desrespeitado.

Historicamente, nota-se que este Direito foi proclamado expressamente a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 tendo sido reafirmado em muitas ocasiões, entretanto inúmeros são os instrumentos internacionais que silenciam quanto à dimensão qualitativa do aprendizado, sendo o mais recente deles, a Declaração das Nações Unidas para o Milênio, adotada em 2000, que 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 é amplamente reconhecida como um Direito Fundamental, tendo sido consagrado pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, a Carta Magna brasileira, 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, conforme denota o inciso VII, do artigo 206 da Constituição Federal, ou seja, a Constituição de 1988 garante o Direito à Educação com “padrão de qualidade” para todos.

Neste sentido, o dispositivo legal supra narrado determina que a educação em geral, em todos os seus níveis e para todos, deve ter “padrão de qualidade”. Contudo, apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional¹ também fazer menção expressa a este direito de forma ampla, apenas o ensino fundamental vem descrito no bojo da Constituição como

¹ BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 18 jan. 2008. Art. 4, inciso IX.

obrigatório e gratuito², sendo dever de o Estado promovê-lo e sendo considerado um direito público e subjetivo³.

O que determina que quando este dever do Estado, em promover o ensino fundamental obrigatório e gratuito com “padrão de qualidade”, não ocorrer a Constituição Federal estará sendo desrespeitada, gerando, assim, o direito de se exigir esta qualidade educacional por meio de ações judiciais, e, cabendo a responsabilização da autoridade competente pelo não-oferecimento ou pela oferta irregular deste ensino⁴. Foco do nosso estudo.

Segundo nossa legislação o Direito à Educação vincula os pais, o Estado, a comunidade em geral e os próprios educandos, mas é obrigação do Estado garantir este Direito, inclusive o Direito à qualidade desta educação. Neste sentido, Romualdo Portela de Oliveira coloca que

A uma dupla obrigatoriedade que se refere, de um lado, ao dever do Estado garantir a efetivação de tal direito e, de outro, ao dever do indivíduo (correlatamente ao pai ou responsável na hipótese do titular desse direito ser legalmente incapaz) de provê-lo, uma vez que passa a não fazer parte do seu arbítrio a opção de não se escolarizar (OLIVEIRA, 2006, p. 76).

Na prática, quando se trata da exigibilidade jurídica do Direito à Educação percebe-se que, atualmente, já há uma compreensão da sociedade, assim como entendimento favorável da doutrina (juristas) e jurisprudência (Tribunais) brasileira quanto ao Direito ao acesso e à permanência no ensino, mas esta compreensão não é verificada em relação à justiciabilidade do Direito à qualidade do ensino. Isto porque, a qualidade da educação no Brasil é um tema que começou a ser mais debatido apenas nos últimos anos a partir da observação de que os tradicionais mecanismos de exclusão da escola, a reprovação seguida de evasão, foram minimizados, tanto que Oliveira afirma:

Uma das críticas que tem sido levantada contra este processo é que tal "regularização" do fluxo estaria ocorrendo em detrimento da qualidade de ensino. **Sem entrar no mérito da discussão acerca do significado que o termo “qualidade” em geral adquire nesse tipo de discurso, o que está se observando aqui é que um dos tradicionais mecanismos de exclusão da escola, reprovação seguida de evasão, está sendo minimizado.** Esse processo coloca o sistema escolar, talvez pela primeira vez em nossa história educacional, ante o desafio de assumir a responsabilidade pelo aprendizado de todas as crianças e jovens, responsabilizando-

² BRASIL. Senado Federal. **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: 18 jan. 2008. Art. 208, inciso I.

³ CF, art. 208, parágrafo primeiro.

⁴ CF, art. 208, parágrafo segundo.

se por seu sucesso ou fracasso. A estratégia de “culpabilização” da vítima perde força. (OLIVEIRA, 2006, p. 45, grifo nosso).

Mas, esta qualidade na educação não é fácil de ser determinada, o que traz uma maior complexidade a este trabalho, porque ao se requerer judicialmente o Direito do aluno a ter uma educação de qualidade, se está subentendendo alguns indicadores de qualidade ou uma forma de verificá-la para comprovar juridicamente que esta não está sendo oferecida a contento.

E, esta dificuldade no decorrer da elaboração deste trabalho foi se demonstrando cada vez mais clara, especialmente pelo discurso de inúmeras pessoas que analisaram o projeto de pesquisa, tanto professores desta instituição de ensino (FCT/UNESP) como professores convidados e colegas de turma, sendo que a maior preocupação sempre foi quanto à conceituação de “qualidade” na educação – uma qualidade suscetível de exigibilidade – devido a sua subjetividade.

Assim, temos consciência de que tratar de exigibilidade jurídica do Direito à qualidade da educação, no caso em tela, especificamente do ensino fundamental, consiste em “abraçar” um universo de concepções polissêmicas e, no âmbito jurídico, isto se demonstra ainda mais complicado, devido primeiramente à ausência de pesquisas nesta área e de ações jurídicas efetivas; e depois, devido aos inúmeros posicionamentos doutrinários que este assunto pode permear. Contudo, apesar desta preocupação, foi justamente o ineditismo do tema, tanto na área educacional quanto jurídica e a sua relevância para educadores, educandos, sociedade em geral e juristas que nos fez insistir no estudo destes três grandes eixos da pesquisa – Direito à Educação, Qualidade da Educação e Justiciabilidade do Direito à Qualidade –, pois acreditamos que são eles que provocam os questionamentos que pretendemos discutir.

Também sabemos, desde o início da pesquisa, que há dificuldades para uma bacharela em Direito investigar um assunto de natureza educacional, além de jurídica; no entanto, é um desafio que deve ser aceito, já que tanto para educadores como para juristas, este tema é de extrema relevância, podendo vir a fortalecer o vínculo entre estas duas áreas e, até mesmo, abrir espaço para que os profissionais da educação se apropriem de conhecimentos de outras áreas e vice-versa.

Deste modo, o intuito do trabalho não consiste em trazer respostas prontas ao nosso problema de pesquisa, porque sabemos de sua amplitude e dificuldade, mas pretendemos contribuir, mesmo que minimamente, para uma busca destes direitos, para que eles comecem a ser discutidos mais amplamente e por vários agentes políticos e sociais. Portanto, é

importante esclarecermos de antemão algumas escolhas e limitações quanto aos nossos objetivos específicos.

Assim, não temos a pretensão de conceituar “qualidade da educação” ou “padrão de qualidade”, o que desejamos é promover a discussão sobre o assunto e apontar caminhos para a elaboração de indicadores de qualidade passíveis de serem exigidos judicialmente, partindo este debate da análise de algumas dimensões da qualidade educacional.

Quanto à investigação sobre a atribuição judicial da responsabilidade pela má qualidade ou nenhuma qualidade do ensino fundamental, bem como, quem poderia pleitear a garantia a esta qualidade de ensino, acreditamos que foi possível uma exposição mais precisa que provavelmente também gerará discussões no âmbito jurídico, onde quase tudo possui diversas interpretações.

A metodologia utilizada em todo trabalho constitui-se de pesquisa bibliográfica e documental realizada levando em consideração os temas abordados na pesquisa, assim sendo:

- *Direito à Educação*: em livros, revistas especializadas Direito, em periódicos e nas legislações nacionais e internacionais (acordos, tratados e convenções) que tratam do assunto abordado.

- *Qualidade da Educação*: em livros, revistas especializadas em Educação e em periódicos; acompanhamento e análise da utilização da cartilha dos Indicadores de Qualidade na Educação elaborados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação; análise do Relatório Geral de Acompanhamento do EPT – Educação Para Todos – “O Imperativo da Qualidade” da Unesco, 2005; análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; além das pesquisas e censos educacionais como a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) e Censo Escolar 2007, auferindo alguns dados de interesse à pesquisa;

Desta forma, como fica claro, o intuito maior deste estudo não é dar respostas ou conceituações sob os assuntos abordados, mas sim encaminhar alguns pontos básicos e iniciais quanto ao tema da exigibilidade jurídica da qualidade do ensino fundamental. Por isso, acreditamos na viabilidade desta pesquisa, mais ainda, acreditamos na sua importância e necessidade jurídica e educacional, com a convicção de que apesar de toda a problemática envolvida, ela pode contribuir, mesmo que preliminarmente, para que as discussões sobre a efetivação e garantia do Direito à qualidade da educação – no caso em tela, do ensino fundamental – cheguem ao Judiciário brasileiro.

As contribuições desta pesquisa tanto para o campo educacional quanto para o campo jurídico são inúmeras, especialmente porque sabemos que a cultura jurídica brasileira ainda é

carente de estudos sobre Direitos Sociais e Direitos Humanos, sobretudo no que se refere ao Direito Educacional, a sua justiciabilidade e a qualidade do ensino.

Na prática, a exigência do Direito à qualidade do ensino fundamental guarda enormes desafios, tanto na superação da falta de preparo do Sistema de Judiciário brasileiro para lidar com esta temática, como na ausência ou ineficácia de políticas públicas que garantam este Direito. E toda esta preocupação com a qualidade da educação brasileira, mormente do ensino fundamental, pauta-se na atenção dada à formação do aluno que deveria ser voltada para uma educação que visasse o desenvolvimento deste como um cidadão crítico-reflexivo, que pudesse compreender de fato a dimensão dos seus direitos como cidadão e exigi-los tendo assim seu espaço garantido na atual sociedade globalizada.

A finalidade desta pesquisa é também contribuir para a disseminação da noção de justiciabilidade dos direitos educativos por meio de espaços já constituídos de participação e intervenção social nas políticas públicas, inclusive dos docentes, pois, hoje é importante que eles também tenham uma cultura pedagógica com dimensão jurídica para que possam recriar a sua identidade e distinção como profissionais do Direito à Educação.

Assim, pretendemos desenvolver o trabalho em três capítulos.

O primeiro capítulo versará sobre o “Direito à Educação”, trazendo um breve histórico sobre a evolução deste Direito, inclusive quanto ao processo histórico-constitucional brasileiro; trataremos das principais legislações educacionais, tanto internacionais – os acordos e tratados internacionais do qual o Brasil é signatário e que versam sobre o Direito à educação – como a legislação nacional – iniciando pela Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pelo Plano Nacional de Educação e, finalmente, pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, sem esquecer de mencionar o crime de abandono intelectual prescrito no Código Penal; e ainda, abordaremos a organização do sistema de ensino brasileiro, isto porque, como iremos discutir as responsabilidades sobre a qualidade na prestação do ensino fundamental, temos que atentar para o fato de que o Brasil é uma República Federativa e que a organização de sua educação, bem como as responsabilidades sobre esta, estão também assim colocadas.

Desta forma, teremos que considerar que o ensino infantil, o ensino fundamental e o ensino médio estão nas “mãos” dos governos estaduais e municipais, mas que a União tem papel central na determinação das políticas gerais da educação, na função redistributiva e supletiva como indutor dos outros níveis de governo, especificamente quanto à garantia do

padrão mínimo de qualidade⁵. Neste sentido, é importante notar que a União deve exercer tal função mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino, o que não vem sendo cumprido efetivamente.

O segundo capítulo do trabalho pretende abordar “A Qualidade da Educação Brasileira” e, para isso, primeiramente discutiremos o conceito de qualidade, que por ser dinâmico e polissêmico possui uma evolução no tempo. Tentaremos trazer também as diversas vertentes deste conceito de qualidade para que possamos verificar se existe a possibilidade de apontar caminhos para a formulação de indicadores mínimos de qualidade do ensino fundamental passíveis, portanto, de exigibilidade jurídica, levando em consideração os requisitos para uma educação de qualidade, tais como: a infra-estrutura física e as instalações; o material de ensino-aprendizagem; os recursos humanos (professores, diretores, inspetores, supervisores, administradores); administração escolar; o ensino-aprendizagem (método de ensino, tempo de aprendizado, avaliações, *feedback*, incentivos e tamanho da turma), conforme pontuado pelo Relatório Global de Educação para Todos “Imperativo da Qualidade” da Unesco, de 2005, pois não se pode ignorar que tais pressupostos são importantes – senão, essenciais – para a efetivação da qualidade do ensino fundamental; após, analisaremos as pesquisas de avaliação do desempenho educacional, mais especificamente a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil), assim como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, pois acreditamos que o estudo ou pelo menos a menção a estes testes padronizados não possa ficar de fora de um trabalho que aborda a qualidade do ensino, notadamente a análise do IDEB, que é um novo índice que traz inclusive, uma proposta na legislação diversa dos outros indicadores. Na verdade, quando se fala em qualidade é praticamente impossível deixar de analisar as formas de avaliação utilizadas atualmente para verificar tais padrões de qualidade.

Neste sentido, esta qualidade educacional pode ser baseada em alguns indicadores, tais como: a oferta limitada de oportunidades de escolarização; o número de alunos que progridem ou não dentro de um determinado sistema de ensino e a aferição de desempenho mediante testes em larga escala. Contudo, sem restringir a avaliação ou conceituação da qualidade somente a estes testes padronizados (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

O terceiro e último capítulo versará, portanto, sobre o cerne desta pesquisa “A Justiciabilidade do Direito à Qualidade do Ensino Fundamental”.

⁵ CF, art. 211, parágrafo primeiro.

A justiciabilidade é a possibilidade de se buscar os Direitos face ao Poder Judiciário. Considerando então a educação como um Direito Social, a justiciabilidade é a possibilidade de efetiva aplicação por meios de mecanismos jurídicos de exigibilidade de tais Direitos, através de uma consciência social crescente gerada pelo fato de que estes Direitos Sociais têm valor fundamental (direitos fundamentais).

Neste sentido, Raul Rojo comenta que

O surgimento da justiciabilidade se deve às transformações da democracia moderna, não pelo aumento do papel imputado aos juízes, mas sim pela importância do espaço simbólico que eles vêm adquirindo, quer dizer, à possibilidade de sua intervenção. O poder crescente da Justiça tem mais valor de signo de uma mudança profunda em nossa democracia que de uma realidade concreta. **Assim, o critério do *eventus judicii*, do poder ser submetido a julgamento, do que poderíamos chamar a “justiciabilidade”, substitui insidiosamente à positividade da lei. O Direito se define menos pela legalidade que impõe a lei que pela possibilidade de submeter um comportamento ao exame de um terceiro.** (ROJO, 2005, grifo nosso).

Desta forma, no último capítulo do trabalho abordaremos esta justiciabilidade, inicialmente verificando qual a responsabilidade do Poder Público (União, Estado e Municípios) diante da prestação educacional, levando em consideração que a educação é um Direito Social⁶, como ora salientado, que foi ratificado pela LDB e pelo PNE, e que o Estado presta serviços aos alunos tendo assim responsabilidades quanto à qualidade desta educação.

Neste trabalho fizemos uma opção metodológica de analisar apenas a responsabilidade do Estado quanto à educação de qualidade nas instituições de ensino fundamental públicas, obviamente sabemos das responsabilidades deste para com a educação privada, tendo em vista que de acordo com o art. 209, inciso II da CF, “a iniciativa do ensino é livre à iniciativa privada, desde que atendidas algumas condições entre elas a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”, o que significa que o Poder Público também tem responsabilidade pela qualidade da educação promovida pela instituição privada. Contudo, este aspecto não será analisado, sendo apenas citado no decorrer do trabalho.

Em um estudo sobre os Direitos Subjetivos, Clarice Seixas Duarte (2003) afirma que a Constituição Federal de 1988 avançou no que se refere à garantia dos direitos fundamentais, pois prevêem remédios jurídicos para a sua proteção, tal como: Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Mandado de Segurança Coletivo, e também, através das funções atribuídas ao Ministério Público (MP) no que tange a defesa dos direitos sociais.

⁶ CF, art. 6º.

Observa-se, portanto, que apesar da forma simples com que esta pesquisa está sendo apresentada, acreditamos na sua relevância, pois ela se funda na educação escolar como essência da produção e transmissão do conhecimento e é através deste conhecimento que o homem pode transformar a natureza, organizar-se socialmente e elaborar a cultura, o que justifica o seu Direito a exigir um ensino de qualidade, inclusive judicialmente, como propõe todas as nossas legislações.

A educação é uma ciência complexa e fascinante e, por isso, inúmeros profissionais e estudiosos de diversas áreas se propõem a discuti-la, inclusive, por meio da proposição de projetos que a colocam como solução para os problemas do país. Acreditamos que isso apenas demonstra a importância desta ciência e os desafios que ela possui, mas não entendemos a educação como solução para todos os males da sociedade moderna. Acreditamos que ela pode auxiliar a minimizar algumas diferenças ou, pelo menos, facilitar o entendimento de muitos quanto a estas diferenças.

Neste sentido, o que podemos afirmar é que não se pode pensar em educação como sendo ela tão somente “um processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral visando à sua melhor integração individual e social”, conforme denota Ferreira (2001, p. 203), pois, afinal, ela representa bem mais que isso.

Segundo Regina Maria Fonseca Muniz (2002, p. 07) o conceito de educação na sua etimologia sempre foi afetado por uma dupla influência: “ou entendiam-no como desenvolvimento das possibilidades interiores do homem, onde o educador apenas as exteriorizava (nativismo), ou consideravam-no como conhecimento humano adquirido pela experiência (empirismo)”.

A educação envolve a instrução, mas é muito mais ampla. Sua finalidade é tornar os homens mais íntegros, a fim de que possam usar da técnica que receberam com sabedoria, aplicando-a disciplinadamente.

O tema educacional é complexo, tanto que Emile Durkheim (1967, p. 27) afirma que “não há uma educação ideal, perfeita, apropriada a todos os homens, indistintamente, mas que é variável de acordo com o tempo e o meio”.

Saviani coloca a educação escolar como instrumento essencial para o exercício da cidadania e a base para a construção de uma sociedade democrática e de cidadãos capazes de agir politicamente:

A democracia só se consolida na medida em que cada um de seus membros esteja capacitado para participar das decisões, para opinar sobre os rumos da sociedade, para interferir, para apresentar seus próprios pontos de vista e contrastá-los com pontos de vista diversos (SAVIANI, 1986, p. 76)

Assim, fica claro que a discussão sobre a qualidade ou não desta educação perpassa também por este dinamismo. Isto porque, ela envolve uma infinidade de questionamentos para os quais muitas vezes não encontramos respostas satisfatórias ou conclusivas; no entanto, a educação é um espaço onde os impasses atuais podem ser objetos de reflexão e ação, obviamente ela não pode tudo, pois é emoldurada por questões estruturais, mas acreditamos que nela encontram-se espaços possíveis de liberdade.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO

Na antiguidade a educação era organizada e resumia-se na imitação direta do adulto pela criança. Neste sentido, Machado Júnior (2003, p. 27) aponta que “imitando o adulto a criança recebia a experiência e a tradição dos mais velhos, e com isso ia se preparando para a idade adulta nessa educação prática, voltada para as necessidades básicas da vida: alimentos, vestuário e abrigo”.

Já, com o advento da Cidade Grega a educação passou a adquirir grande importância, sendo que seu desenvolvimento acompanhou o de sua civilização. Entretanto, neste período, a educação era destinada apenas aos homens livres, pois a escravidão era amplamente utilizada. Assim, para aqueles que nasceram livres a idéia de educação pautava-se no desenvolvimento integral da personalidade em todos os seus aspectos. A educação grega evoluiu até a criação das escolas filosóficas quando, então, houve uma ruptura na forma de resposta ao desafio da educação, sendo que uma de suas cidades, Esparta, tinha como ideal a formação de exércitos, preocupando-se com a supremacia militar. Ao contrário, Atenas, conservava a família, atribuindo-lhe a missão de educar a criança, assegurando-lhe liberdade com o ensino para a verdade, para o bom e para o belo (MACHADO JÚNIOR, 2003). Em Atenas criaram-se novas doutrinas educacionais desenvolvidas por três grandes filósofos: Sócrates, Platão e Aristóteles.

Os sofistas baseavam a educação dos jovens gregos no preparo para debates e oratória como instrumentos de poder, ou seja, a educação grega era extremamente individualista e subjetivista, centrada no homem, em que o valor deste é medido pelo poder que possui. A autora ainda salienta que a educação não era considerada como um Direito do cidadão, mas era por meio dela que os homens tornavam-se, em todos os sentidos, melhores e mais felizes (MUNIZ, 2002).

Para Sócrates, por exemplo, o conhecimento verdadeiro, ou melhor, a ciência, só seria conseguida por meio da razão e da educação. Nota-se, portanto, que no pensamento socrático a educação está na natureza humana, é algo intrínseco ao ser humano, sendo muito importante o auto-conhecimento, a felicidade consigo mesmo e com seu próximo.

Platão, discípulo de Sócrates, parte do conhecimento por meio dos sentidos para chegar ao do intelecto, universal e imutável. Para ele o saber estava enraizado na alma e o papel do filósofo educador consistia em despertar a interiorização do educando.

Aristóteles também se preocupou com a educação, ensinando que cabia ao Estado controlá-la para criar cidadãos capazes de se defenderem e de se tornarem melhores. Assim, para Aristóteles a essência da Justiça é o bem-estar e para isso precisa-se da educação.

Para os Romanos a educação sempre teve uma concepção de virtude, tendo a família como suporte indispensável, mantendo basicamente o método educacional dos homens primitivos, ou seja, a imitação direta dos pais e dos antigos romanos. Porém, em meados do século III a I a.C., pouco a pouco, os romanos foram adotando a educação grega, organizando bibliotecas e algumas instituições de ensino (MACHADO JÚNIOR, 2003). Em Roma, o interesse pela educação consistia no fato dela ser um instrumento para a expansão e a penetração da língua e do Direito, engrandecendo o Império Romano.

Com a decadência do Império Romano o modelo educacional foi sendo substituído pela educação ministrada pela primitiva igreja cristã destinada apenas às classes altas, pois para a população em geral não era dada nenhuma instrução ou tão somente aquela instrução indispensável para o exercício de alguma profissão. Assim, a derrocada do Império Romano marca o início do período feudal, do homem medieval, caracterizado pela falta de um poder estatal forte que pudesse estabelecer regras e diretrizes gerais para a sociedade. Neste período a educação se dava quase que exclusivamente ligada à organização da Igreja possuindo, portanto, um forte conteúdo moral e relegando a segundo plano aspectos literários e intelectuais.

Este período corresponde aos séculos VII e VIII até o século XIV, onde há a concepção de que a escola não tem mais o objetivo de transmitir e difundir a cultura, mas apenas sentido utilitário, ou seja, de dar conhecimento da doutrina cristã, dos dogmas cristãos. Nessa situação, o ideal educativo estava centrado no guerreiro-cavaleiro que deveria aprender a destreza das armas, das cavalgadas e a formação como soldado. É importante ressaltar que na Idade Média não existiam livros impressos (a impressão inicia-se em 1439, com Gutenberg), nem cadernos, a educação baseava-se na memorização do aluno (MACHADO JÚNIOR, 2003).

O pensamento cristão, segundo Muniz (2002, p. 23-25) foi dominado por toda a Idade Média pela Patrística, período do pensamento cristão representado pelos padres da Igreja e pela escolástica – filosofia ensinada nas escolas pelos mestres chamados escolásticos.

Em meados de 1350 inicia-se o período da renascença italiana que traz novas expectativas para a educação através de novas concepções filosóficas, artísticas, literárias e científicas. A renascença traz também o ideal básico de humanismo, com ênfase nos estudos clássicos e, conseqüentemente, ao latim e o grego, entretanto, esta educação era restrita à

aristocracia, não atingindo o homem comum. Ainda neste período, a educação era vista como a única forma do homem alcançar Deus (MACHADO JÚNIOR, 2003).

No século XVI se inicia a era moderna. Esse período traz uma reformulação completa do pensamento feudal, através de grandes nomes como Galileu Galilei, Francis Bacon, Descartes, Comênio, Rousseau e Kant. Resumidamente, podemos dizer que foi de fato, a partir da publicação da teoria heliocêntrica de Galileu Galilei, em 1632, que esta reformulação começou, tendo em vista que esta se baseava exclusivamente na observação, afastando-se das revelações da fé.

Francis Bacon também afirmava que a única fonte possível do conhecimento era a experiência sensível. Quanto à educação ele ressaltava a importância desta para acompanhar as evoluções científicas da idade moderna (MACHADO JÚNIOR, 2003).

Já René Descartes apregoava o racionalismo de forma a contribuir decisivamente com a revolução científica deste período, ou seja, para ele a razão deveria nortear o caminho humano. Entretanto, quando se fala em educação, devemos dar destaque às contribuições de Comênio e Rousseau, com os quais a educação adquiriu um novo contorno. Isto porque, Comênio propõe uma grande reforma educacional, rejeitando o sistema dualista de ensino vigente na época, onde elite e as massas eram fracionadas e educadas de formas diversas. A importância de Rousseau também é muito grande, pois até este momento nenhuma teoria havia analisado a educação do ponto de vista dos interesses dos jovens, posição que Rousseau sustenta em seus cinco livros que constituem a obra *Emílio*. Assim, ele aborda como o homem deve ser educado, para si e para a sociedade, dando prioridade para a educação para si (MACHADO JÚNIOR, 2003).

No mais, tanto para Rousseau quanto para Kant a educação não deve consistir em apenas instruir, mas em aflorar a idéia de humanidade que já existe em cada um de nós (MACHADO JÚNIOR, 2003).

Nessa época o homem moderno conheceu um aprofundamento do conceito de educação, embora isso não representasse ainda vantagens imediatas para a população.

Em 1789 inicia-se o período contemporâneo da história do homem com a Revolução Francesa que abre uma nova era para a educação e para as ciências. Este momento histórico é fortemente influenciado pelo conjunto de idéias que constituiu o iluminismo e que conta com a contribuição de grandes filósofos, como Montesquieu, Diderot, Voltaire, entre outros, que fazem uma síntese dos movimentos gerados pela Renascença, pela Reforma e pela revolução científica. É também neste ano editada a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Os ideais do iluminismo atingem a educação que, a partir daí, procura o desenvolvimento integral

do ser humano em seus múltiplos aspectos. Com isso, fala-se em educação científica, com suas tendências psicológicas e sociológicas, com a finalidade de compreensão, em toda a sua dimensão, da complexidade do processo educativo.

Todos os filósofos destes períodos históricos da evolução da educação, mesmo os não citados, como Bertrand Russel, Émile Durkheim e John Locke, de algum modo exerceram influência marcante na evolução dos Direitos do homem à educação (MACHADO JÚNIOR, 2003). Eles são unânimes em ressaltar a importância da educação na vida humana, o quanto ela é essencial para se viver em uma sociedade harmônica. Muito cedo, percebeu-se que era preciso educar os homens, transformando-os lentamente para que conseguissem alcançar a liberdade tão sonhada.

Assim, torna-se imprescindível que a família, a sociedade e o Estado tenham a obrigação de promover esta educação.

Mas, devemos pensar numa educação integral, pois conforme Itamar Silva *et al* (1996, p. 112) a qualidade no ensino “não é apenas um tema inscrito na contemporaneidade, vem acompanhando a trajetória da humanidade, assumindo diversos formatos e significações, como expressão dos diversos momentos histórico-conjeturais nas várias formações sociais que o mundo conhece”, e, por isso mesmo, a educação deve ser vista como um Direito, que tem todo o indivíduo de se desenvolver integralmente e, conseqüentemente, uma obrigação para o Estado de garantir e proteger este desenvolvimento através de ações efetivas e concretas, já que este direito é um direito fundamental do ser humano, como veremos a seguir.

2.1 A Natureza Jurídica da Educação

Antes de traçarmos alguns aspectos históricos sobre o Direito à educação é necessário explicitar, para um melhor entendimento, algumas opiniões doutrinárias acerca da natureza jurídica da educação, especialmente quando a consideramos um Direito Fundamental, um Direito Humano e um Direito da Personalidade.

Assim, Sarlet (1998) anota que tanto na doutrina quanto no Direito Positivo (nacional e internacional) as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são utilizados juntamente com outras similares, como: direitos naturais, direitos do homem, direitos

subjetivos públicos, liberdades públicas, o que compreende, ainda, os direitos da personalidade. Contudo, o autor, esclarece que não há como confundir os seus significados:

Direitos Fundamentais são os Direitos do ser humano reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional positivo de determinado Estado; Direitos Humanos têm relação com o direito internacional, pois se referem ao ser humano como tal, independente se sua vinculação a um país ou Constituição, sendo válidos para todos os homens em todos os tempos e lugares, revelando, assim, um caráter supranacional; Direitos da Personalidade são válidos na relação paritária entre os particulares e entre estes e o Estado, destituindo seu poder *ius imperii*. (SARLET, 1998, p. 29)

Portanto, conforme Sarlet (1998) fica clara a diferença entre os direitos humanos (aqueles consagrados no plano internacional) e direitos fundamentais (aqueles consagrados no âmbito constitucional interno de cada Estado).

Já os Direitos Naturais segundo Sarlet:

Partem da idéia de que o homem nasceu livre e, portanto, todos são iguais por natureza, não existindo a sua positivação, tendo por base o ideal elaborado pelo jusnaturalismo, no sentido de que no estado de natureza, os direitos naturais do homem assumem uma dimensão pré-estatal, e, para alguns, até mesmo supra-estatal (SARLET *apud* DEVELATTI, 2006, p. 17).

Quanto aos Direitos Fundamentais, Canotilho (1998, p. 359) salienta que estes “são os direitos do homem, juridico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente”. Ainda, segundo o autor:

Muitos dos direitos fundamentais são direitos da personalidade, mas nem todos os direitos fundamentais são direitos da personalidade, entretanto, dada a interdependência entre o estatuto positivo e o estatuto negativo do cidadão, e em face da concepção de um direito geral da personalidade como direito à pessoa ser e à pessoa devir, cada vez mais os direitos fundamentais tendem a ser direitos da personalidade (CANOTILHO, 1998, p. 359).

Assim, a educação é Direito Fundamental garantido pela Constituição Federal e, também, Direito da personalidade, pois é visto como um direito da pessoa “ser”, conforme Canotilho (1998) asseverou.

Para Develatti (2006, p. 14) “em suma, a expressão direitos fundamentais visa a transmitir significado ao conjunto dos direitos subjetivos que têm assento, expresso ou não, na Constituição, a qual serve de fundamento e alicerce do Estado”.

Para Sarlet os direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, porém ele os subdivide em materiais e formais, assim expondo:

Do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo) (SARLET, 1998, p. 89)

Assim, se consideramos o direito à educação um Direito Humano, um Direito Fundamental, é necessário, mesmo que brevemente, fazer uma digressão histórica da moderna concepção destes no que se refere ao seu conteúdo, pois os mesmos são subdivididos em Direitos de primeira, segunda e terceira dimensão.

Segundo Wolkmer (2003) os Direitos de primeira dimensão surgiram ao longo dos séculos XVIII e XIX como expressão de um cenário histórico marcado pelo ideário do jusnaturalismo secularizado, do racionalismo iluminista e do capitalismo concorrencial. E, socialmente, com a hegemonia da classe burguesa, que passa a ser a detentora do poder após as revoluções norte-americana (1776) e francesa (1789).

Surgem então os direitos individuais, civis e políticos no contexto da formação do constitucionalismo político clássico; o Estado Democrático de Direito; a tripartição dos poderes; o princípio da soberania popular; a doutrina da universalidade dos direitos e garantias fundamentais (WOLKMER, 2003).

Segundo Develatti (2006, p. 25) são direitos inerentes à individualidade, tidos como atributos naturais, inalienáveis e imprescritíveis. O que faz surgir, segundo Bonavides (2006, p. 517), “direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”, portanto, são “direitos de abstenção do Estado, de não intervenção deste, conseqüentemente, limitando consideravelmente seus poderes. Em suma, caracterizam o direito de liberdade dos indivíduos frente ao ente estatal” (DEVELATTI, 2006, p. 25).

Estes direitos de primeira dimensão são os direitos civis e políticos que constituem a fase inicial do desenvolvimento dos direitos fundamentais na esfera constitucional dos países europeus.

Os direitos de segunda dimensão ocorrem com o avanço para a proteção social do indivíduo a partir de positivação de normas e a obrigação de prestar algum tipo de socorro ou assistência ao indivíduo.

Segundo Sarlet estes Direitos nascem com as novas aspirações sociais:

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social. (SARLET, 1998, p. 55)

No contexto do processo de industrialização surgem os graves impasses sócio-econômicos, presentes no século XIX e nas primeiras décadas do século XX.

Portanto, nasce os Direitos Sociais, o direito de assegurar aos indivíduos melhores condições de vida social e econômica. Develatti (2006, p. 27) coloca que “ao invés de uma abstenção do Estado, tal complexo de direitos requer deste, ações positivas para a sua real implementação em prol da coletividade”.

Assim, com a evolução dos Direitos Sociais, Culturais e Econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividade há o desenvolvimento dos direitos fundamentais, dos Direitos Humanos, e, surge a terceira dimensão destes Direitos conhecidos como direitos de solidariedade ou de fraternidade.

Podemos dizer que são os direitos coletivos e difusos, conforme Develatti (2006, p. 29) “direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação”.

Quanto a esta divisão dos Direitos do homem Bobbio afirma que

O desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, *isto é*, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação ao* Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais – concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente, como autonomia – tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade *no* Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências - podemos mesmo dizer, de novos valores -, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade *através* ou *por meio* do Estado. (BOOBIO, 1992, p. 32-33)

Atualmente, já se fala em Direitos de quarta dimensão abrangendo entre eles os “novos” direitos referentes à biotecnologia, à bioética e à regulação da engenharia genética, emergidos a partir do final do século XX e, também, nos Direitos de quinta geração que são advindos das tecnologias de informática (internet), do ciberespaço e da realidade virtual em geral (WOLKMER, 2003).

Deste modo, Wolkmer postula:

As transformações sociais ocorridas nas últimas décadas, a amplitude dos sujeitos coletivos, as formas novas e específicas de subjetividade e a diversidade na maneira de ser em sociedade têm projetado e intensificado outros direitos que podem ser inseridos na “terceira dimensão”, como os direitos de gênero (dignidade da mulher, subjetividade feminina), os direitos da criança, os direitos do idoso (terceira idade), os direitos dos deficientes físico e mental, os direitos das minorias (étnicas, religiosas, sexuais) e os novos direitos da personalidade (à intimidade, à honra, à imagem) (WOLKMER, 2003, p. 10-11).

Trazemos estas colocações porque durante muito tempo discutiu-se a natureza jurídica dos Direitos da personalidade, inclusive pela dificuldade de considerá-los Direitos subjetivos, devido à impossibilidade de haver Direito do homem sobre a própria pessoa confundindo o sujeito com o objeto.

Segundo Muniz (2002, p. 49) “o objeto dos Direitos da personalidade esta nos demais cidadãos que devem respeitar a personalidade do indivíduo”.

Outra questão polêmica que envolve o Direito à educação refere-se à possibilidade deste ser verdadeiramente um Direito subjetivo ou consistir apenas no reflexo do Direito objetivo, por meio dos quais se concede a certas irradiações da personalidade uma proteção jurídica geral. Entretanto, é a tese positiva sobre a existência dos direitos subjetivos que vem prevalecendo em quase todos os ordenamentos jurídicos do mundo.

O Direito à educação vem prescrito nas Constituições de quase todos os países do mundo como um Direito Fundamental, desta forma constituindo de um *status positivus*. Segundo Lima (2003, p. 06) dizemos “status porque prescritivo de cidadania”. Jellinek (*apud* LIMA, 2003, p. 06) diz “status porque definidor de uma situação jurídica, que permite ao indivíduo, ser jurídico, encarar as prestações do Estado, as liberdades frente ao Estado, as pretensões contra o Estado e a prestação por conta do Estado como um Direito público a lhe favorecer”.

Já, Häberle (1997) quando aborda essa concepção de *status positivus*, trabalha-o como uma determinante do processo de concretização dos Direitos Fundamentais como Direitos subjetivos garantidores da liberdade e, também, como elementos fundamentais da ordem objetiva da coletividade. Para o autor esse status carrega uma força jurídico-constitucional em favor do cidadão, dando aos Direitos Fundamentais um conteúdo concretamente determinado, formador, portanto, de um status jurídico material, que é compreendido como direitos e deveres concretos que podem ser determinados materialmente (HÄBERLE, 1997).

Como visto nas três dimensões dos Direitos Humanos, o Direito da personalidade como direito subjetivo ganhou maior destaque após a Segunda Guerra Mundial com a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, que influenciou os diplomas constitucionais posteriores a dar ênfase na universalização do direito à educação, seguida pela evolução do ordenamento germânico que reconheceu expressamente a educação como direito subjetivo na Lei Fundamental da República Federal de 23 de maio de 1919, a Constituição de Weimar, que foi precedida pela Constituição Federal do México, de 1911.

Portanto, o direito geral a personalidade é um direito natural, um direito do homem e um direito absoluto, bem como um direito subjetivo. E nesta esteira nossa legislação também concebe o Direito à educação como um direito fundamental e um direito da personalidade, assim sendo:

a) um direito natural, pois exprime uma ordem que está na essência da natureza humana;

b) um direito subjetivo público, pois consta na Constituição Federal, art. 5º inserido no direito à vida, e no art. 6º, recebendo a denominação também de direito fundamental, entre outros artigos e legislações, que serão citadas oportunamente;

c) direito subjetivo privado, porque ele se encontra entre os direitos da personalidade, considerados e aceitos nacional e internacionalmente como tais, e atualmente como direito geral da personalidade;

d) e, finalmente, o ensino fundamental é um direito público subjetivo, pois no artigo 208, parágrafos primeiro e segundo da Constituição Federal, há a garantia através do dever do Estado, ao acesso ao ensino obrigatório e gratuito (ensino fundamental) como direito público subjetivo e a responsabilização da autoridade competente pelo não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular.

Segundo Canotilho (1998) esta recepção civilizada dos direitos, liberdades e garantias assenta-se em dois pressupostos questionáveis: que os direitos subjetivos públicos só se concebem nas relações Estado-cidadão; e que os direitos, liberdade e garantias, como direitos subjetivos públicos, derivam imperativamente da lei. Para o autor, são questionáveis, pois hoje estes direitos, liberdades e garantias são considerados direitos subjetivos independentemente do caráter público ou privado e, também, porque não se deduzem das normas legais, por isso nada impede que valham como direitos subjetivos públicos (CANOTILHO, 1998).

Assim, desde logo os direitos fundamentais podem fundar o Direito de acesso aos Tribunais para defesa desses mesmos direitos. Para Canotilho tem-se que:

Na falta de instrumentos jurídicos concretizadores adequados, podem transferir-se para aqui os instrumentos do Direito Civil, sem que isso, signifique, neste ponto, a transposição da velha máxima referente à relação entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo. Isto porque, o Direito Civil não é matéria extra-constitucional, é matéria constitucional (CANOTILHO, 1998, p. 1159).

No mesmo sentido, Machado Júnior afirma que:

A educação é um direito da personalidade, decorrente da simples existência do ser humano, que tem início com seu nascimento e apenas termina com sua morte. Esse direito não se refere tão somente a uma liberdade de aprendizagem, mas se caracteriza como Direito Social, pois todos podem exigir do Estado a criação de serviços públicos para atendê-los, tendo características de direito absoluto, intransmissível, irrenunciável e inextinguível (MACHADO JUNIOR, 2003, p. 85).

Imre Szabo (*apud* MONTEIRO, 2003) observou que o direito à educação é “um direito fundamental entre os direitos fundamentais” porque,

Interpretando o direito à educação como um direito do homem cujas funções fundamentais compreendem a educação para a proteção e a promoção dos direitos do homem, chegamos a uma correlação em que os direitos do homem, por assim dizer, se voltam para si próprios, através do direito à educação (SZABO *apud* MONTEIRO, 2003).

No mesmo diapasão, Franciszek Przetacznik escreveu:

Entre os direitos individuais do homem, o direito à educação é o mais importante, com a única exceção do direito à vida, fonte de todos os direitos do homem. O direito à educação é uma condição prévia ao verdadeiro gozo de quase todos os direitos do homem por uma pessoa individual. Este direito é uma pedra angular de todos os direitos do homem, pois se uma pessoa não é corretamente educada, ele ou ela é incapaz de gozar verdadeiramente os outros direitos do homem. Em consequência, a realização do direito à educação é a tarefa mais elevada que se impõe, tanto a cada indivíduo como ao Estado em que esse indivíduo vive (PRZETACZNIK *apud* MONTEIRO, 2003).

Desta forma, o que pretendemos demonstrar quanto à natureza jurídica do direito à educação é que este, sob qualquer aspecto que seja analisado, trata-se de uma forma de proteção à vida humana, pois a educação é indispensável a sua plenitude. Por isso mesmo ela implica em uma obrigação positiva do Estado, já que sem esta ela não se concretiza, sendo impossível, portanto, falar em direito à educação sem aludir à responsabilidade do Poder Público, mais especificamente ao Poder Executivo (Municípios, Estado e União).

Segundo Anísio Teixeira a educação é um direito individual a ser assegurado pelo Estado por ser considerada de interesse público:

O direito à educação faz-se um direito de todos, porque a educação já não é um processo de especialização de alguns para certas funções na sociedade, mas a formação de cada um e de todos para a sua contribuição à sociedade integrada e nacional, que se está constituindo com a modificação do trabalho e do tipo de relações humanas. (TEIXEIRA, 1996, p. 60).

Para Marshall, a educação está relacionada diretamente com a cidadania e com o Estado:

O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como um direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. (MARSHALL, 1967, p. 73).

Gohn postula que:

A educação ocupa lugar central na acepção de cidadania. Isto porque ela se constrói no processo de luta que é, em si próprio, um movimento educativo. A cidadania não se constrói por decretos ou intervenções externas, programas ou agentes pré-configurados. Ela se constrói como processo interno, no interior da prática social em curso, como fruto do acumulo das experiências engendradas. A cidadania coletiva é constituidora de novos sujeitos históricos: as massas urbanas espoliadas e as camadas médias expropriadas. A cidadania coletiva se constrói através do processo de identidade político-cultural que as lutas cotidianas geram. (GOHN, 1992, p. 16-17)

Percebemos assim, que “o conceito de cidadania tornou-se uma doutrina desde a época clássica” (CURY, 2007, p. 38). Tanto que Bobbio esclarece:

[...] é com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do principie para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos (BOBBIO, 1992, p. 61).

Neste aspecto concordamos com Muñoz (2008, p. 03) “o direito à educação é uma garantia individual e um direito social cuja expressão máxima é a pessoa e o exercício da sua cidadania”. Mas, há algumas dificuldades para efetivação deste direito, conforme propõe o próprio autor:

Porém, a efetivação da educação como direito humano deve enfrentar o duro embate com as forças que consideram a educação um instrumento disciplinador do mercado e, conseqüentemente, um tipo de serviço -e não um direito- que atende prioritariamente aos interesses da economia. Nesse sentido, não é estranho que a educação seja vista por alguns como um instrumento reprodutor dos mecanismos de

acumulação, concentrado na tarefa de propagar, com um pretense caráter neutro, os fins que o crescimento econômico requer. (MUÑOZ, 2008, p. 03)

Cury (2007, p. 39) coloca que “numa sociedade assim, o governo dos homens se submete aos regime das leis, fazendo preponderar as determinações legais sobre os desígnios do indivíduo eventualmente ocupando cargo de poder”. A Constituição Federal de 1988 segue estes preceitos e consagram os direitos civis e políticos como baluartes da promoção da cidadania. Neste sentido, Cury (2007, p. 43) também afirma que “avançar no conceito de cidadania supõe a generalização e a universalização dos direitos humanos, cujo lastro transcenda o liame tradicional e histórico entre cidadania e nação, tal como desenvolvido em Marshall (1967) para a Inglaterra e em Carvalho (2002) no Brasil”.

Contudo, segundo Oliveira (2007, p.13) “conceituar cidadania é bem complexo, pois ela pode representar desde nacionalidade, juízo de valor, até o contraponto da não-cidadania que seria o homem sob o aspecto positivo da vida social”.

Assim, Silveira (2006, p. 23) ao citar Marshall salienta que para este a educação envolve um direito individual e um dever público, pois o desenvolvimento da sociedade depende da educação de seus membros.

Para Maria Victoria de Mesquita Benevides Soares cidadania e direitos da cidadania (direitos humanos) referem-se:

[...] a uma determinada ordem jurídico-política de um país, de um Estado, no qual uma Constituição define e garante quem é cidadão, que direitos e deveres ele terá em razão de uma série de variáveis tais como idade, o estado civil, a condição de sanidade física e mental, o fato de estar ou não em dívida com a justiça penal etc. Os direitos do cidadão e a própria idéia de cidadania não são universais, visto que eles estão afixados numa específica e determinada ordem jurídico-política. [...] A idéia de cidadania é uma idéia eminentemente política que não está necessariamente ligada a valores universais, mas a decisões políticas. (BENEVIDES SOARES, 1998, p. 41).

Portanto, seguindo o entendimento desta autora, os direitos do cidadão podem coincidir com os direitos humanos.

Neste sentido, acreditamos que o direito à educação deva ser exigido não apenas como direito social, amplamente garantido, mas também como um direito à vida e, portanto, sob a proteção de uma norma de eficácia plena.

2.2 Breve Histórico do Direito à Educação

Como todos os fenômenos socialmente relevantes, também a educação foi sempre objeto de alguma forma de regulação. Foi sempre praticada como direito (natural) da família, fundado na relação de procriação e apoiado (e partilhado) pelas religiões. No jusnaturalismo ou Direito Natural já havia o entendimento de que existem direitos decorrentes tão-somente da vida do homem, independentemente de seu reconhecimento ou não pelas normas jurídicas.

Segundo Muniz (2002, p. 72) “um exemplo de ordenamento jurídico influenciado pelo jusnaturalismo é a Carta Magna da Inglaterra, de 1215”, que sofreu influência do jusnaturalismo medieval (a vontade de Deus desvendada pela razão) e do jusnaturalismo moderno (o fundamento do Direito Natural estaria apenas na razão e não em Deus), “embora ali não tenham sido reconhecidos alguns direitos gerais do homem, mas foram fixados princípios que nortearam as declarações e Constituições posteriores”.

Até o Século XVIII houve uma grande evolução dos Direitos Naturais, quando estes foram positivados na Declaração de Independência dos Estados Unidos (Declaração de Direitos do Bom Povo de Virginia), em 1776, e, logo em seguida, na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, em 26 de agosto de 1789. Os direitos proclamados nessa Declaração deveriam valer para todos, não só para a França, mas para todos os homens em todos os lugares e em todos os tempos. Esta declaração serviu de modelo não só para outras declarações que a sucederam, mas também para a formação do constitucionalismo liberal, ou seja, condicionou-se a existência da Constituição à proteção dos direitos individuais.

Machado Júnior (2003, p. 51) parafraseando Marshall (1967) esclarece que “nesta evolução dos direitos da personalidade, entre eles a educação, constata-se a existência de três fases distintas e complementares: os direitos civis no Século XVIII, os direitos políticos no Século XIX e os direitos econômico-sociais do Século XX, que em conjunto formam o quadro atual”.

Para Marshall (1967) a educação está relacionada ao desenvolvimento da cidadania.

Assim, o elemento civil “é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça”, conforme Marshall (1967, p. 63).

Segundo o autor, os tribunais de justiça eram as instituições mais diretamente associadas a esses direitos (MARSHALL, 1967).

O elemento político é “o direito de participar no exercício do poder político”, representados pelo Parlamento e os Conselhos do governo local, se acordo com Marshall (1967, p. 63).

Marshall ainda complementa sua conceituação, colocando que

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são: o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, p. 63-4).

Portanto, o “desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX” (MARSHALL, 1967, p. 74), como visto na dimensão dos Direitos Humanos.

Assim, com o advento do moderno Estado-Nação, tornou-se também um direito (político) do Estado, culminando no princípio da escola obrigatória. O Direito, portanto, passou a ser visto como produto cultural, resultado das convenções humanas e, assim, do estado da natureza passou-se ao estado civil e político.

No século XX, depois da Segunda Guerra Mundial, o Direito à educação foi elevado à categoria normativa de direito (ético) do homem, quando se voltou a discutir o postulado dos direitos do homem. As atrocidades cometidas nesse período fizeram com que os Estados trabalhassem conjuntamente em prol da paz mundial. Em razão disso a Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), durante uma sessão celebrada em Paris, no dia 10 de dezembro de 1948, proclamou a Declaração Universal dos Direitos do Homem como um ideal comum para ser alcançado pelos povos do mundo todo.

Mas, antes mesmo desta declaração, o Direito à educação já havia sido reconhecido, no plano internacional, pela Carta da Organização dos Estados Americanos, assinada a 30 de abril de 1948 (art. 30) e pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 02 de maio de 1948 (art. XII). No entanto, foi no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), que o Direito à educação foi proclamado no plano universal, pela primeira vez, onde é considerado como fundamental para que o homem possa desenvolver bem sua personalidade, para que possa determinar por si só os fins que pretende atingir.

Nota-se que há uma mudança no caráter dos direitos e garantias individuais, que segundo Ferreira Filho transmuda de

Essencialmente individualista eles passaram a firmar-se como garantias contra o Estado, sendo vistos como Direitos políticos e sociais, onde o Estado tem a obrigação de garantir os direitos mínimos de uma prestação positiva aos cidadãos – esta é a essência da natureza jurídica do Direito à educação. No sentido de que ao lado de direitos que impunham ao Estado limitações, que lhe determinavam a abstenção – não fazer – foram reconhecidos Direitos a prestações positivas do Estado, que se vê obrigado, não raro, a criar serviços públicos para atendê-los (FERREIRA FILHO, 1989, p. 172-173).

Neste período histórico, portanto, surgem os direitos fundamentais ou da personalidade, entre eles a educação, como obrigação do Poder Público, que deve proporcioná-la a todos os seus cidadãos.

No mesmo diapasão da Declaração Universal de Direitos do Homem foi elaborada a Declaração de Genebra, anterior a DUDH, datada de 1924, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José –, esta posterior a DUDH, datada de 1969 e aprovada no Brasil em 14.09.1990 e ratificada em 21.11.1990 pelo Decreto n. 99.710, onde consta a proteção especial à criança e os direitos às respectivas medidas por parte da família, da sociedade e do Estado.

Insta salientar, que a DUDH e os dois Pactos adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1966 – o “Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos” (PIDCP) e o “Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (PIDESC) – formam a Carta Internacional dos Direitos do Homem (CIDH), que é a Magna Carta da Humanidade e, elas abordam da mesma forma a universalização do Direito à educação.

Contudo, embora ricas em conteúdo as Declarações de Direitos não são efetivas, por serem facilmente desobedecidas. Não há um órgão com força suficiente para fazer valer tais Direitos e impor sanções. Mas, elas não deixam de ser imprescindíveis, pois inspiradas no Direito Natural norteiam os legisladores no estabelecimento de normas sancionadoras para o caso de violação dos direitos.

Neste sentido, notamos que as Constituições escritas, entre elas a brasileira, sempre estiveram atreladas às Declarações de Direitos do Homem, seja com a finalidade de limitar o poder político do Estado, seja no sentido de proporcionar uma adequada proteção desses direitos, reparando ou prevenindo sua violação de direitos.

O Direito à educação, portanto, se trata de um direito reconhecido, assim é preciso que ele seja garantido e, para isso, a primeira garantia é que ele esteja inscrito em lei de caráter nacional.

Segundo Bobbio

A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por "existência" deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. (BOBBIO, 1992, p. 79-80)

E Cury complementa que

Certamente, em muitos casos, a realização dessas expectativas e do próprio sentido expresso da lei entra em choque com as adversas condições sociais de funcionamento da sociedade em face dos estatutos de igualdade política por ela reconhecidos. É inegável também a dificuldade de, diante da desigualdade social, instaurar um regime em que a igualdade política aconteça no sentido de diminuir as discriminações. Além disso, muitos governos proclamam sua incapacidade administrativa de expansão da oferta perante a obrigação jurídica expressa (CURY, 2002).

No Brasil, a história da educação teve início com os padres jesuítas, que imbuídos de cumprir o Regimento de 17 de dezembro de 1548 iniciaram a catequização dos índios brasileiros (LIMA, 2003). Até 1759 os jesuítas foram a maior ação educadora no país, o que era propício a Portugal, pois os ensinamentos por eles ministrados baseavam-se no respeito à autoridade, assegurando assim a submissão do Brasil colônia, contudo apesar de sua grande hegemonia não eram os únicos.

Os jesuítas inicialmente ocuparam-se de ensinar os índios de forma a torná-los mais compreensíveis aos portugueses⁷. Posteriormente, os jesuítas fundaram as escolas, mantendo o ensino humanista. Neste período o Estado possuía apenas escolas militares, que ensinavam artilharia e manejo das armas. Esta situação alterou-se com a expulsão dos jesuítas, que deixaram de poder lecionar, com isso a educação no Brasil, mesmo que destinada somente às classes mais abastadas da população que perdurou de 1759 a 1808, quando a família real veio para o Brasil.

D. João VI, com o objetivo de prover as necessidades da corte, deu um novo impulso à educação no Brasil, criando a Imprensa Régia, a Biblioteca Nacional, um museu e trazendo novas idéias para o ensino superior. Mas foi somente em 1822 com a proclamação da república e a fundação do império que se começou a falar em educação popular, em direito à educação, tanto que neste mesmo ano foi editada uma lei que estabeleceu a criação de escolas primárias em todas as cidades, vilas e povoados, e de escolas secundárias nas cidades e vilas mais populosas (LIMA, 2003). Eram os reflexos da Revolução Francesa que chegavam ao Brasil.

⁷ Com esse objetivo os jesuítas dissolveram a cultura indígena, substituindo-a pela européia.

Mas, não havia vontade política para que na prática esta legislação se efetivasse, tanto que a Constituição Imperial de 1824 estabeleceu entre os direitos civis e políticos a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos e previu a criação de colégios e universidades⁸, contudo esses artigos no tiveram qualquer resultado prático, pois nada de concreto significaram para a educação, além da simples referência à educação no texto constitucional, porém isso já é algo a ser mencionado.

José Afonso da Silva (2001, p. 43) lembra apenas que “apesar da não efetivação dos direitos educacionais, esta Constituição foi a primeira no mundo a subjetivar e a positivar os direitos do homem”.

No mais, naquele contexto social, grande parte da população dela ainda era excluída, pois muito se discutia sobre a necessidade ou não da escolarização dos negros, índios e mulheres (LOBO; CAMPGNOLE, 1998).

Lima salienta que

A mesma vontade política do período colonial se manteve no período imperial, ainda que a Constituição Republicana de 1891, adotando o modelo federal, tenha se preocupado em assegurar o direito à liberdade, a discriminar a competência legislativa da União e dos Estados em matéria educacional – coube à União legislar sobre o ensino superior enquanto aos Estados competia legislar sobre ensino secundário e primário, embora tanto a União quanto os Estados pudessem criar e manter instituições de ensino superior e secundário, rompendo, com a adoção de uma religião oficial, determinou a laicização do ensino nos estabelecimentos públicos – e sem mencionar a gratuidade do ensino, deixando a critério das Constituições Estaduais a regulamentação do assunto, ainda assim, nenhum de seus dispositivos referiu-se à educação básica como, pelo menos, obrigatória – na verdade, apenas os artigos 35 e 72, parágrafo sexto, tratavam da educação. (LIMA, 2003, p. 55)

Vitoriosa a Revolução de 1930, em 24 de outubro desse ano, com o fato inédito da deposição do presidente da República, encerrava-se o ciclo da Primeira República ou República “Velha” e a vigência da 1ª Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891. Com a posse a 3 de novembro, ainda de 1930, de Getúlio Vargas, como chefe de um Governo Revolucionário Provisório, iniciava-se a Segunda República ou República “Nova” (LEMME, 2005).

Neste contexto, segundo Pascoal Lemme (2005, p. 171) “os educadores mais atuantes, congregados na Associação Brasileira de Educação, resolveram convocar uma de suas conferências nacionais”, o intuito destes era tentar pressionar o governo federal para adotar uma posição “mais afirmativa e abrangente em relação aos problemas globais de educação e

⁸ BRASIL. Senado Federal. **Constituições do Brasil, de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, e 1967 e suas alterações**. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2 vols, 1986. CF, 1824, art. 179.

ensino, definindo uma *verdadeira política nacional* para esse setor, como já vinha fazendo em alguns outros”.

O autor denota que dessa conferência resultaram duas iniciativas muito importantes:

Uma, direta e imediata, que consistiu na assinatura de um Convênio Estatístico entre o governo federal e os estados para adotar normas de padronização e aperfeiçoamento, das estatísticas de ensino, em todo o País, até então reconhecidamente muito precárias, o que dificultava a elaboração de estudos e pesquisas mais sérios e profundos sobre a situação da educação e do ensino no País. A outra iniciativa da Conferência seria a elaboração de um documento em que os mais representativos educadores brasileiros, atendendo à solicitação do chefe do Governo Revolucionário, procurariam traçar as diretrizes de uma verdadeira política nacional de educação e ensino, abrangendo todos os seus aspectos, modalidades e níveis. (LEMME, 2005, p. 171)

Assim, em março de 1932 foi publicado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova onde se propunha a reconstrução educacional no Brasil, e tinha como seu redator principal Fernando de Azevedo.

Pascoal Lemme faz uma análise do documento, e destaca alguns de seus aspectos mais relevantes:

1. O documento é permeado por uma concepção de educação natural e integral do indivíduo, com o respeito à personalidade de cada um, mas, ao mesmo tempo, sem esquecer que o homem é um ser social e tem por isso deveres para com a sociedade: de trabalho, de cooperação e de solidariedade. Seria, assim, uma educação acima das classes, que não se destinaria a servir a nenhum grupo particular, mas aos interesses do indivíduo e da sociedade em geral, que não devem ser conflitantes.
2. A educação deve ser um direito de todos, de acordo com suas necessidades, aptidões e aspirações, dentro do princípio democrático da igualdade de oportunidades para todos.
3. Por isso mesmo, deve caber ao Estado, como representante de todos os cidadãos, assegurar esse direito, tornando-se assim a educação uma função essencialmente pública.
4. Para assegurar esse direito democrático a escola deve ser única, obrigatória, pelo menos até um certo nível e limite de idade, gratuita, leiga, e funcionar em regime de igualdade para os dois sexos.
5. O Estado adotará uma política global e nacional, abrangendo todos os níveis e modalidades de educação e ensino.
6. Entretanto, na organização dos serviços e dos sistemas de educação e ensino será adotado o princípio da descentralização administrativa.
7. Os métodos e processos de ensino obedecerão às mais modernas conquistas das Ciências Sociais, da Psicologia e das técnicas pedagógicas. Os mesmos critérios serão adotados para a medida da aprendizagem e a apuração do rendimento dos sistemas escolares.
8. A educação e o ensino devem obedecer a planos definidos, constituindo *sistemas* em que os educandos possam ascender, através de uma escada educacional contínua, das escolas pré-primárias, às primárias, secundárias e ao ensino superior, de acordo com sua capacidade, aptidões e aspirações, e nunca por suas diferenças em poder econômico.
9. Os professores, de todos os graus e modalidades de ensino, devem ser formados dentro de um espírito de unidade, constituindo-se num corpo profissional consciente de suas responsabilidades perante a Nação, os educandos e o povo em geral; para

isso, devem receber remuneração condigna, para que possam manter a necessária eficiência no trabalho, a dignidade e o prestígio indispensáveis ao desempenho de sua missão.

10. E como definição final do espírito e do caráter do *Manifesto*, devemos citar as palavras com que se inicia e as que aparecem no fecho do documento. (LEMME, 2005, p. 172- 173)

Importante salientar que segundo Lemme (2005, p. 175) “as indicações contidas no *Manifesto*, para resolver o problema educacional brasileiro, até hoje, não puderam ser levados à prática. Mas, não somente os preceitos inscritos nele, como também todas as outras medidas de caráter democrático que têm sido propostas até hoje”.

Assim aconteceu com as disposições do capítulo sobre educação e cultura adotadas pela Constituição de 16 de julho de 1934, que foi derogado com a implantação de nossa primeira experiência declarada de governo autoritário, o chamado “Estado Novo”, de 10 de novembro de 1937.

A Constituição de 1934 inaugura uma nova fase da história constitucional brasileira, na medida em que se dedica a enunciar normas que exorbitam a temática tipicamente constitucional. Revela-se a constitucionalização de direitos econômicos, sociais e culturais, colocando a educação como princípio para formação da personalidade⁹.

Todo um capítulo foi dedicado à educação e à cultura, do artigo 148 a 158, demonstrando todo o espírito democrático que a impregnou. Fica estabelecida a competência legislativa da União para traçar diretrizes da educação nacional. Um título é dedicado à família, à educação e à cultura. A educação é definida como direito de todos, correspondendo a dever da família e dos poderes públicos, voltada para consecução de valores de ordem moral e econômica.

A Constituição de 1934 apresenta assim, dispositivos que organizam a educação nacional, mediante previsão e especificação de linhas gerais de um plano nacional de educação e competência do Conselho Nacional de Educação para elaborá-lo, criação dos sistemas educativos nos Estados, prevendo os órgãos de sua composição como corolário do próprio princípio federativo e destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Também há garantia de imunidade de impostos para estabelecimentos particulares, de liberdade de cátedra e de auxílio a alunos necessitados e determinação de provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso. Entretanto, mais uma vez tudo não passou de

⁹ BRASIL. Senado Federal. **Constituições do Brasil, de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, e 1967 e suas alterações**. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2 vols, 1986. CF, 1934, art. 149.

norma programática¹⁰, sem o compromisso de o Estado efetivá-las, não havendo inclusive tempo para sua implementação, pois logo depois em 1937 houve a instituição do Estado Novo, com a outorga da Carta Constitucional ditatorial, a qual eliminou muitos artigos destinados à educação pela Constituição de 1934 e acrescentou-lhes outros, mas dando enfoque ao ensino profissional, ao ensino técnico, ao ensino básico e ao ensino primário.

O retrocesso na Constituição de 1937 é evidente, pois segundo Raposo:

O texto constitucional vincula a educação a valores cívicos e econômicos. Não se registra preocupação com o ensino público, sendo o primeiro dispositivo no trato da matéria dedicado a estabelecer a livre iniciativa. A centralização é reforçada não só pela previsão de competência material e legislativa privativa da União em relação às diretrizes e bases da educação nacional, sem referência aos sistemas de ensino dos estados, como pela própria rigidez do regime ditatorial (RAPOSO, 2005).

Para Machado Júnior (2003, p. 62) “esta Constituição possui espírito antidemocrático, pois foi fruto do Estado Novo, por isso nem de longe a educação foi conceituada como Direito de todos, ela tinha um conteúdo disciplinar e de obediência à ordem e às instituições”.

A Constituição de 1946 retoma os princípios das Constituições de 1891 e 1934, transformando-se finalmente em alavanca propulsora da primeira grande reforma do ensino no Brasil, culminando na Lei de Diretrizes e Bases n. 4.024, de 20.12.1961. Nesta, a competência legislativa da União circunscreve-se às diretrizes e bases da educação nacional. A competência dos Estados é garantida pela competência residual, como também pela previsão dos respectivos sistemas de ensino. A educação volta a ser definida como direito de todos, prevalece à idéia de educação pública, a despeito de franqueada à livre iniciativa. São definidos princípios norteadores do ensino, entre eles ensino primário obrigatório e gratuito, liberdade de cátedra e concurso para seu provimento não só nos estabelecimentos superiores oficiais como nos livres, merecendo destaque a inovação da previsão de criação de institutos de pesquisa. A vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino é restabelecida. Quanto à qualidade da educação esta Constituição propunha, no art. 172¹¹, a cobrança dos sistemas e dos alunos da “eficiência escolar”.

Neste sentido, Cury esclarece:

¹⁰ Normas programáticas são aquelas cuja aplicação depende da edição de outras leis, não possuindo aplicabilidade imediata.

¹¹ BRASIL. Senado Federal. **Constituições do Brasil, de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, e 1967 e suas alterações**. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2 vols, 1986. CF, 1946, art. 172 – Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

A Lei n. 4.024/61 atribui ao MEC a função de *zelar pela qualidade do ensino* em todo o país, cabendo aos Conselhos de Educação o papel de *melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino*. Já, a alteração promovida nessa última lei pela Lei n. 5.692/71 pede por *avanços progressivos* dos alunos e cobra dos mesmos um *rendimento escolar* (art. 14) (CURY, 2007).

Neste sentido, o artigo 14 tratava da política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino e assim determinava:

Artigo 14 - A União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso a permanência na escola promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco social. (LDB, Lei n. 4.024/61)

Ou seja, aparentemente já havia demonstrações de preocupação com a qualidade da educação ministrada, com a melhora do rendimento escolar dos alunos e com a responsabilização do MEC pela qualidade do ensino.

Entretanto, após todos os esforços no campo da educação para que esta produzisse seus efeitos veio o golpe militar de 1964, com uma nova Carta Magna em 1967. Porém, desta vez, não foram introduzidas mudanças substanciais quanto à educação, pois os militares não tinham a educação como prioritária.

Assim, a Constituição de 1967 mantém a estrutura organizacional da educação nacional, preservando os sistemas de ensino dos Estados.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, não alterou o modelo educacional da Constituição de 1967, mas trouxe mudanças consideráveis quanto à competência da União, limitando a vinculação de receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino apenas para os municípios. Nesta, em seu artigo 176, *caput*, houve a confirmação da educação como direito de todos, acrescentado que ela é também um dever do Estado, assim como a integração do planejamento educacional aos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Desta forma, nota-se que com maior ou menor abrangência e marcadas cada uma pela doutrina de segurança nacional de suas épocas, todas as Constituições brasileiras dispensaram algum tratamento ao tema da educação.

Cury (2007), quanto ao direito à educação de qualidade, salienta que nas Constituições, desde 1934, sempre constou um capítulo referente à educação.

Como se vê este tratamento dispensado à educação reflete ideologias e valores. Conforme registra Herkenhoff (1987, p. 08) a “educação não é um tema isolado, mas decorre de decisões políticas fundamentais. Isto é, a educação é uma questão visceralmente política”.

Nesse contexto, mais do que em virtude de constituir um direito ou por ter valor em si mesma, a natureza pública da educação se afirma em função dos interesses do Estado e do modelo econômico, como também por constituir eficiente mecanismo de ação política (RANIERI, 2000).

Cury (2002) assevera que o Direito à educação, como direito declarado em lei, é recente e remonta ao final do século XIX e início do século XX. Mas seria pouco realista considerá-lo independente do jogo das forças sociais em conflito.

É importante lembrar que a luta pelo Direito à Educação não foi somente uma demanda dos literários como tantos citados até aqui, mas também dos trabalhadores, que durante muito tempo, através de seus sindicatos lutaram pelo direito à educação, inclusive no Brasil através da luta dos anarquistas. Portanto, esta é uma conquista de baixo para cima.

Assim, neste contexto – que ligava o apoio econômico ao desenvolvimento do país, e, conseqüentemente ao pagamento da dívida externa – o Brasil promulgou a Constituição Cidadã, em 05 de outubro de 1988.

A perspectiva política e a natureza pública da educação são realçadas na Constituição Federal de 1988, não só pela expressa definição de seus objetivos, como também pela própria estruturação de todo o sistema educacional.

Segundo Nina Ranieri ela enuncia:

O direito à educação como um direito social no artigo 6º; especifica a competência legislativa nos artigos 22, XXIV e 24, IX; dedica toda uma parte do título da Ordem Social para responsabilizar o Estado e a família pela educação, tratar do acesso e da qualidade, organizar o sistema educacional, vincular o financiamento e distribuir encargos e competências para os entes da federação. Assim, além de um regramento minucioso, a grande inovação do modelo constitucional de 1988 em relação ao direito à educação decorre de seu caráter democrático, especialmente pela preocupação em prever instrumentos voltados para sua efetividade (RANIERI, 2000, p. 78).

Assim, concordamos com Cury (2002), hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica. Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional.

Francisco Pontes de Miranda já salientava que o Estado demorou em reconhecer as “vantagens da instrução e educação do povo”, em perceber que só é possível “aumentar o valor do Estado, do país, aumentando-se o valor dos indivíduos” (PONTES DE MIRANDA *apud* SILVEIRA, 2006, p. 26).

No próximo item analisaremos a legislação educacional, inicialmente as Declarações de Direitos, Tratados, Acordos e Convenções internacionais, especialmente as ratificadas pelo Brasil, nos quais se pautam as legislações nacionais para estabelecer os Direitos Sociais, sobretudo o Direito Educacional. Posteriormente, analisaremos a legislação nacional, iniciando pela Constituição Federal de 1988.

2.3 A Legislação Educacional

Verificamos através do breve histórico do Direito Educacional que existem inúmeras fontes de garantia do Direito à educação tanto nacional quanto internacional, já preleccionamos algumas, contudo devido a sua importância e dinamismo, torna-se necessário abordar as legislações que estão vigorando atualmente.

2.3.1 Legislação Internacional

As fontes normativas superiores dos Direitos do ser humano encontram-se no Direito Internacional nascido da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) e formado por mais de sessenta tratados e muitos outros instrumentos jurídicos.

As normas relativas ao direito à educação estão dispersas em mais de uma centena de instrumentos jurídicos em nível universal e regional, de natureza convencional e declaratória, de conteúdo geral, específico e categorial, formando, assim, o Direito Internacional da Educação, cujas disposições principais são, atualmente, as seguintes:

1) A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, que traz o direito à educação como conteúdo normativo mais extenso, especialmente artigo 26.

Artigo 26

1. Toda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.

2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.
3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos. (DUDH)

2) Convenção relativa à Luta contra as Discriminações na esfera do Ensino, de 1960.

Artigo 1

1. Aos efeitos da presente Convenção, se entende por discriminação toda distinção, exclusão, limitação ou preferência fundada na raça, na cor, no sexo, no idioma, na religião, nas opiniões políticas ou de qualquer outra índole, na origem nacional ou social, na posição econômica ou o nascimento, que tenha por finalidade ou por efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento na esfera do ensino, e, em especial:

- a) Excluir uma pessoa ou um grupo de acesso aos diversos graus e tipos de ensino;
- b) Limitar a um nível inferior a educação de uma pessoa ou de um grupo;
- c) A reserva do previsto no artigo 2 da presente Convenção, instituir ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupos; ou
- d) Colocar uma pessoa ou um grupo em uma situação incompatível com a dignidade humana.

2. Aos efeitos da presente Convenção, a palavra "ensino" se refere em seus diversos tipos e graus, e **compreende o acesso ao ensino, ao nível e à qualidade desta e as condições em que se dá.** (Convenção relativa à Luta contra as Discriminações na esfera do Ensino, grifo nosso)

Artigo 4

1. Os Estados Partes na presente Convenção se comprometem, além disso, a formular, a desenvolver e aplicar uma política nacional direcionada a promover, por métodos adequados às circunstâncias e às práticas nacionais, à igualdade de possibilidades e ao trato na esfera do ensino e, em especial, a:

- a) Fazer obrigatório e gratuito o ensino primário, generalizar e fazer acessível a todas, em condições de igualdade total e segundo a capacidade de cada um, o ensino superior; velar pelo cumprimento por todos da obrigação escolar prescrita pela lei;
- b) **Manter em todos os estabelecimentos públicos do mesmo grau um ensino do mesmo nível e condições equivalentes ao que se refere a qualidade de ensino proporcionada;**
- c) Promover e intensificar, por métodos adequados, a educação das pessoas que não tenham recebido instrução primária ou que não a tenham recebido em sua totalidade, e lhes permitir que continuem seus estudos em função de suas aptidões;
- d) Velar para que, na preparação para a profissão docente, não existam discriminações. (Convenção relativa à Luta contra as Discriminações na esfera do Ensino, grifo nosso)

Este é o primeiro instrumento internacional a fazer menção expressa à importância da qualidade na educação e o faz de forma clara tanto que requer em seu artigo quarto o comprometimento dos Estados-Partes no desenvolvimento e aplicação de políticas nacionais que promovam a todos os educandos em estabelecimentos públicos o mesmo grau de ensino,

em condições equivalentes ao que se refere à qualidade de ensino, tendo em vista que a diferença no nível de qualidade do ensino promovido pode causar discriminações.

Assim, conforme Delevatti (2006, p. 10) “o direito à educação básica também se acha fundado no princípio da igualdade, que se encontra no art. 3º, III, *in fine*, da Constituição Federal. Para que as desigualdades sociais sejam de fato reduzidas, é necessário que todos tenham iguais oportunidades”.

3) Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966.

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:

I) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos.

II) 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.

III) 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.

IV) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária.

V) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.

3. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais, de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

4. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1º do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado. (Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos)

Artigo 14

Todo Estado-parte no presente Pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou território sob a sua jurisdição a obrigatoriedade ou a gratuidade da educação primária, se compromete a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva, dentro de um número razoável de anos estabelecido no

próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos. (Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos)

4) Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Artigo 18

1- Os Estados Partes envidarão os seus melhores esforços a fim de assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm obrigações comuns com relação à educação e pelo desenvolvimento da criança. Caberá aos pais ou, quando for o caso, aos representantes legais para o desempenho de suas funções no que tange à educação da criança, e assegurarão a criação de instituições e serviços para o cuidado das crianças.

2- A fim de garantir e promover os direitos enunciados na presente Convenção, os Estados Partes prestarão assistência adequada aos pais e aos representantes legais para o desempenho de suas funções no que tange à educação da criança, e assegurarão a criação de instituições e serviços para o cuidado das crianças.

3- Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas a fim de que as crianças cujos pais trabalhem tenham direito a beneficiar-se dos serviços de assistência social e creches a que fazem jus. (Convenção sobre os Direitos da Criança)

Artigo 28

1- Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

- a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
- b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;
- c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;
- d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
- e) adotar medidas para estimular a freqüência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

2- Os Estados Partes adotarão todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana e em conformidade com a presente Convenção.

3- Os Estados Partes promoverão e estimularão a cooperação internacional em questões relativas à educação, especialmente visando contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino. A esse respeito, será dada atenção especial às necessidades dos países em desenvolvimento. (Convenção sobre os Direitos da Criança)

Artigo 29

1- Os Estados Partes reconhecem que a educação da criança deverá estar orientada no sentido de:

- a) desenvolver a personalidade, as aptidões e a capacidade mental e física da criança em todo seu potencial;
- b) imbuir na criança o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, bem como aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas;
- c) imbuir na criança o respeito aos seus pais, à sua própria identidade cultural, ao seu idioma e seus valores, aos valores nacionais do país que reside, aos do eventual país de origem, e aos das civilizações diferentes da sua;

- d) preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, com espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade de sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos, e pessoas de origem indígena;
- e) imbuir na criança o respeito ao meio ambiente.

2- Nada do disposto no presente Artigo ou no Artigo 28 será interpretado de modo a restringir a liberdade dos indivíduos ou das entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que sejam respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente Artigo e que a educação ministrada em tais instituições esteja acorde com os padrões mínimos estabelecidos pelo Estado. (Convenção sobre os Direitos da Criança)

Conforme já explicitado a formação dos direitos do ser humano é frequentemente apresentada como uma sucessão de “gerações” (primeira, segunda e terceira). E na CIDH, foram repartidos em dois Pactos que distinguem, nos seus títulos, cinco categorias de direitos: o PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotados pelas Nações Unidas em 1966, deixando clara esta divisão dos Direitos Humanos em gerações.

Já, no século XX as principais Declarações, Conferências, Programas de Ação e outras iniciativas da Comunidade Internacional pelo Direito à educação, resumidamente, podem ser consideradas:

5) Em 1990, Conferência Mundial sobre a Educação para Todos que tinha como premissa responder às necessidades educativas fundamentais, realizada em Jomtien na Tailândia;

Esta Conferência aborda a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e traz em seu preâmbulo, aparentemente pela primeira vez, a preocupação expressa com a qualidade da educação, salientando: “Admitindo que, em termos gerais, a educação que hoje é ministrada apresenta graves deficiências, que se faz necessário torná-la mais relevante e melhorar sua qualidade, e que ela deve estar universalmente disponível”.

No mesmo sentido, dispõe o artigo terceiro da Conferência:

Artigo 3

UNIVERZALIZAR O ACESSO À EDUCAÇÃO E PROMOVER A EQÜIDADE

1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e **melhorar sua qualidade**, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.
2. **Para que a educação básica se torne eqüitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem.**
3. **A prioridade mais urgente é melhorar a qualidade e garantir o acesso à educação para meninas e mulheres**, e superar todos os obstáculos que impedem

sua participação ativa no processo educativo. Os preconceitos e estereótipos de qualquer natureza devem ser eliminados da educação.

4. Um compromisso efetivo para superar as disparidades educacionais deve ser assumido. Os grupos excluídos - os pobres; os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais; os nômades e os trabalhadores migrantes; os povos indígenas; as minorias étnicas, raciais e lingüísticas; os refugiados; os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação - não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais.

5. As necessidades básicas de aprendizagem das pessoas portadoras de deficiências requerem atenção especial. É preciso tomar medidas que garantam a igualdade de acesso à educação aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência, como parte integrante do sistema educativo. (Conferência Mundial sobre a Educação para Todos, grifo nosso)

E ainda traz:

1.3. DEFINIR POLÍTICAS PARA A MELHORIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

20. **As pré-condições para a qualidade, equidade e eficácia da educação são construídas na primeira infância**, sendo os cuidados básicos e as atividades de desenvolvimento e educação infantis condições essenciais para a consecução dos objetivos da educação básica. Esta deve corresponder às necessidades, interesses e problemas reais dos participantes do processo de aprendizagem. A relevância dos currículos pode ser incrementada vinculando-se alfabetização, habilidades matemáticas e conceitos científicos aos interesses e primeiras experiências do educando, como, por exemplo, aquelas relativas à nutrição, saúde e trabalho. Enquanto muitas necessidades variam consideravelmente entre os países e dentro deles e, portanto, a maior parte de um currículo deva ser sensível às condições locais, há também muitas necessidades universais e interesses comuns que devem ser levados em conta nos programas educacionais e no discurso pedagógico. Questões como a proteção do meio ambiente, uma relação equilibrada população/recursos, a redução da propagação da AIDS e a prevenção do consumo de drogas são problemas de todos, igualmente.

21. As estratégias específicas, orientadas concretamente para melhorar as condições de escolaridade, podem ter como foco: os educandos e seu processo de aprendizagem; o pessoal (educadores, administradores e outros); o currículo e a avaliação da aprendizagem; materiais didáticos e instalações. Estas estratégias devem ser aplicadas de maneira integrada; sua elaboração, gestão e avaliação devem levar em conta a aquisição de conhecimentos e capacidades para resolver problemas, assim como as dimensões sociais, culturais e éticas do desenvolvimento humano. A formação dos educadores deve estar em consonância aos resultados pretendidos, permitindo que eles se beneficiem simultaneamente dos programas de capacitação em serviço e outros incentivos relacionados à obtenção desses resultados; currículo e avaliações devem refletir uma variedade de critérios, enquanto que os materiais, inclusive a rede física e as instalações, devem seguir a mesma orientação. Em alguns países, a estratégia deve incluir mecanismos para aperfeiçoar as condições de ensino e aprendizagem, de modo a reduzir o absenteísmo e ampliar o tempo de aprendizagem. Para satisfazer as necessidades educacionais de grupos que não participam da escolaridade formal, fazem-se necessárias estratégias apropriadas à educação não-formal. Estas incluem e transcendem os aspectos já mencionados, e podem ainda conceder especial atenção à necessidade de coordenação com outras formas de educação, o apoio de todos os parceiros envolvidos, os recursos financeiros permanentes e a plena participação da sociedade. Encontramos um exemplo deste enfoque aplicado à alfabetização no "Plano de Ação para a Erradicação do Analfabetismo antes do Ano 2000", da UNESCO.

Outras estratégias podem ainda recorrer aos meios de comunicação para satisfazer as necessidades educacionais mais amplas de toda a comunidade devendo, todavia,

vincular-se à educação formal, à educação não-formal, ou a uma combinação de ambas. A utilização dos meios de comunicação traz em si um tremendo potencial no que diz respeito a educar o público e compartilhar um volume considerável de informações entre aqueles que necessitam do conhecimento.

22. Ampliar o acesso à educação básica de qualidade satisfatória é um meio eficaz de fomentar a equidade. A permanência do envolvimento de meninas e mulheres em atividades de educação básica até a consecução do nível padrão de aprendizagem pode ser garantida se lhes forem oferecidos incentivos, via medidas especialmente elaboradas para esse fim e, sempre que possível, com a participação delas. Enfoques similares são necessários para incrementar as possibilidades de aprendizagem de outros grupos desassistidos.

23. Promover uma educação básica eficaz não significa oferecer educação a mais baixos custos, porém utilizar, com maior eficácia, todos os recursos (humanos, organizativos e financeiros), para obter os níveis pretendidos de acesso e desempenho escolar. As considerações anteriores relativas à relevância, à qualidade e à equidade não se constituem alternativas à eficácia, representam, antes, as condições específicas em que esta deve ser obtida. De fato, em alguns programas, a eficácia irá exigir um aumento, e não uma redução dos recursos. No entanto, se os recursos existentes podem ser utilizados por um número maior de educandos ou se os mesmos objetivos de aprendizagem podem ser alcançados a um menor custo por aluno, então será facilitada à educação básica a consecução das metas de acesso e desempenho para os grupos atualmente desassistidos. (Conferência Mundial sobre a Educação para Todos, grifo nosso)

6) Em 1996, uma Comissão criada pela Unesco, em 1993 (por recomendação da sua Conferência Geral, em 1991), tinha o intuito de refletir sobre a educação e a aprendizagem para o século XXI, sob a presidência de Jacques Delors, publicou o Relatório intitulado “Educação: um tesouro a descobrir”.

7) Em 1997, a subcomissão da luta contra as medidas discriminatórias e da proteção das minorias da ONU adotou uma Resolução intitulada “A realização do direito à educação, incluindo a educação no domínio dos direitos do homem” (Resolução 1997/7, de 22 de Agosto), em que decidiu colocar na sua agenda a questão do direito à educação e, em particular, a educação para os direitos do homem;

8) Em 1998, a Comissão dos Direitos do Homem da ONU decidiu nomear, pela primeira vez, um Relator Especial sobre o direito à educação, com um mandato de três anos (Resolução 1998/33, de 17 de abril). O mandato foi confiado a Katarina Tomasevski, da Suécia.

9) Em 1998, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dedicou o seu Dia de Debate Geral ao direito à educação;

10) Em 1999, a Unicef consagrou ao direito à educação o seu Relatório sobre a situação das crianças no mundo.

Já, na primeira década do século XXI, assinala-se as seguintes iniciativas dos Organismos Internacionais:

11) Em 2000, o Fórum Mundial sobre a Educação, que adotou o “Quadro de Ação de Dakar – Educação para todos: Cumprir os nossos compromissos coletivos”. Nele se reafirmando que a educação “é a chave do desenvolvimento durável, assim como da paz e da estabilidade no interior dos países e entre eles”¹², realizada em Dakar, no Senegal;

12) Em 2000, a Unesco consagrou também ao direito à educação o seu Relatório mundial sobre a educação, intitulado “O direito à educação – Para a educação para todos, durante toda a vida”.

13) Em 2001, a Assembléia Geral das Nações Unidas proclamou o período de dez anos que começa em 01 de Janeiro de 2003, como a Década das Nações Unidas da Alfabetização;

14) Em 2001, o Comitê dos Direitos da Criança consagrou o direito à educação;

15) Em 2001, o Fórum Mundial de Educação, cuja primeira sessão se realizou em 2001, em Porto Alegre, aqui no Brasil;

16) Em 2005, foi apresentado o Relatório Geral de Acompanhamento do EPT – Educação Para Todos – “O Imperativo da Qualidade” da Unesco;

Este último relatório além de ser o mais recente, é ainda o documento que aborda de forma mais clara e ampla a preocupação com a qualidade da educação, contudo, não tem força de lei, pois se trata apenas de um relatório da Unesco com o intuito de verificar em que ponto se encontra o mundo com relação aos seis objetivos do “Educação para Todos”:

- Objetivo 1 - Cuidados e Educação para a Primeira Infância
- Objetivo 2 - Universalização do Ensino Primário
- Objetivo 3 - Educação de jovens e adultos
- Objetivo 4 – Alfabetização
- Objetivo 5 – Gênero
- Objetivo 6 – Qualidade

Com relação ao sexto objetivo o relatório EPT – Educação Para Todos – “O Imperativo da Qualidade” demonstra que:

Os países que se encontram mais longe de alcançar os objetivos 1 e 5 são também os que estão mais longe de alcançar o objetivo 6. Diversos indicadores fornecem informações sobre as dimensões da qualidade. Nos países ricos, onde os objetivos do EPT já foram alcançados, os gastos públicos com educação representam um percentual mais alto do PIB que nos países mais pobres, onde o atendimento aos sistemas mal equipados tem que ser tanto ampliado quanto melhorado. Em muitos países em desenvolvimento, os gastos cresceram durante a última década, principalmente no Leste Asiático e Pacífico e na América Latina e Caribe. As razões aluno/professor continuam mais altas do que o desejável em muitos países da África

¹² Parágrafo sexto.

Subsaariana (média regional: 44:1) e do Sul e Oeste Asiáticos (40:1). Em muitos países de baixa renda, os professores não atendem sequer aos requisitos mínimos para ingresso no magistério, e muitos deles não têm um bom domínio sobre os conteúdos curriculares. A pandemia de HIV/Aids vem prejudicando gravemente a oferta de boa educação e provocando significativamente o absentéismo entre os professores. As notas obtidas nos testes nacionais e internacionais mostram que os baixos resultados são generalizados na maioria das regiões em desenvolvimento (Relatório Global de Acompanhamento do EPT, Unesco, 2005, p. 01).

Assim, conforme determina este relatório o desafio é alcançar o aumento da qualidade, pois sem ela não se pode atingir a educação para todos, isto porque a qualidade da educação só traz benefícios à população. Segundo o relatório uma “melhor educação contribui para renda mais alta durante toda a vida e para um crescimento econômico mais robusto para o país, além de ajudar os indivíduos a fazerem escolhas mais informadas sobre fertilidade e outras questões importantes para seu bem-estar” (Relatório Global de Acompanhamento do EPT, Unesco, 2005, p. 02).

No mais, o Relatório Global de Acompanhamento do EPT traz em seu bojo um mapa para definir e entender questões que interferem na qualidade do ensino contextualizando-a historicamente; sintetiza um vasto corpo de pesquisas, com origem em diferentes perspectivas sobre os fatores que influenciam a qualidade da educação; apresenta estratégias e políticas de importância fundamental para melhorá-la, principalmente nos países de baixa renda; avalia a ajuda internacional à educação básica e os esforços no sentido do fortalecimento dos processos de coordenação; e, acompanha os avanços em direção aos seis objetivos do EPT adotados em Dacar em 2000, com ênfase nos indicadores de qualidade. Assim, expondo:

Nos muitos países que vêm tentando assegurar o direito à educação a todas as crianças, o foco no acesso muitas vezes eclipsa a atenção dada à qualidade. No entanto, a qualidade determina o quanto e o quão bem as crianças aprendem, e em que medida a educação dada a elas se traduz numa gama de benefícios pessoais, sociais e de desenvolvimento. O Objetivo 6 do Marco de Ação de Dacar enfatiza a necessidade de aperfeiçoar todos os aspectos da qualidade da educação. No entanto, como ressalta este relatório, um número excessivo de alunos vêm deixando a escola sem dominar um conjunto mínimo de habilidades cognitivas e não-cognitivas. Após colocar em contexto histórico o debate sobre a qualidade, o relatório oferece um mapa para definir e entender essas questões (Capítulo 1). Ele sintetiza um vasto corpo de pesquisas, com origem em diferentes perspectivas sobre os fatores que influenciam a qualidade da educação (Capítulo 2) e apresenta estratégias e políticas de importância fundamental para melhorá-la, principalmente nos países de baixa renda (Capítulo 4). Tal como nas edições anteriores, são avaliados a ajuda internacional à educação básica e os esforços no sentido do fortalecimento dos processos de coordenação (Capítulo 5). Por fim, o relatório acompanha os avanços em direção aos seis objetivos do EPT adotados em Dacar em 2000, com ênfase nos indicadores de qualidade. O Índice de Desenvolvimento do Educação para Todos, introduzido nos relatórios anteriores, foi trabalhado em maior profundidade, oferecendo agora um resumo dos avanços feitos em direção dos quatro objetivos em 127 países (Capítulo 3). (Relatório Global de Acompanhamento do EPT, Unesco, 2005, p. 04, grifo nosso).

Quanto aos processos de ensino e aprendizagem o Relatório apresenta um sólido corpo de informações que poderia orientar Estados – como o Brasil – quanto ao que torna as escolas eficientes – importante salientar, que referem-se a uma das três dimensões de definição de qualidade, segundo Romualdo Portela Oliveira (2006), ou seja, os processos, como veremos mais pormenorizadamente no capítulo três que aborda a questão da qualidade.

Essas informações enfatizam a dinâmica dos processos de ensino e aprendizagem, ou seja, de que forma os professores e os alunos interagem em sala de aula e o quão bem eles usam os materiais didáticos, trazendo algumas políticas que visam o que um melhor aprendizado deveria focar (Relatório Global de Acompanhamento do EPT, Unesco, 2005, p. 03).

Contudo, como já descrito e evidenciado, por não ter força de lei este Relatório, que traz tantas informações interessantes, é muitas vezes esquecido e não pode ser utilizado pelos cidadãos para efetivamente pleitearem junto ao Judiciário a melhoria da qualidade em sua educação.

Assim, percebe-se que existem iniciativas adotadas por vários organismos e instituições internacionais em relação ao direito à educação, o que exprime a crescente consciência internacional da importância da educação.

Em suma, como afirma o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no seu Comentário Geral 13:

A educação é tanto um direito humano, em si mesma, como um meio indispensável para a realização de outros direitos humanos. [...] A educação é considerada, cada vez mais, como um dos melhores investimentos financeiros que os Estados podem fazer. Mas a importância da educação não é só prática: um espírito bem-educado, esclarecido e ativo, capaz de divagar livremente e com grandes horizontes, é uma das alegrias e gratificações da existência humana (*apud* MONTEIRO, 2003, grifonosso).

Mas, é necessário pontuar, alguns aspectos relevantes sobre o § 3º, do art. 5º da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, referente à força normativa dos tratados internacionais sobre direitos humanos.

Para tanto, primeiramente, esclareceremos o conceito e a finalidade dos tratados e posteriormente a existência das duas teorias jurídicas elaboradas com o intuito de resolver a problemática da territorialidade da ordem jurídica de cada Estado. Trata-se da teoria dualista e monista, para somente depois ingressarmos na discussão sobre o artigo quinto, parágrafo terceiro da Constituição Federal.

Segundo Rezek (1984, p. 21) “tratado é o acordo formal, concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”.

Para Asensi os tratados são:

Norma jurídica produzida mediante um ato de vontade estatal num contexto em que se presume a igualdade formal entre as partes; ato que consuma uma relação jurídica de direito internacional e que funda a obrigatoriedade da aplicação da norma internacional mediante os princípios do *pacta sunt servanda* e da boa-fé (ASENSI, 2006)

Já a diferenciação básica entre estas duas correntes teóricas é que o dualismo considera o Direito Internacional e o Direito interno como dois sistemas jurídicos igualmente válidos, todavia distintos, independentes e separados; e a teoria monista considera a unidade entre Direito Internacional e Direito Interno, como um bloco único de regras jurídicas, integradas num vasto sistema normativo (SILVA, 2005).

Segundo Silva (2005) no Brasil, até o advento da EC 45/04, “inexistia previsão constitucional concernente à força normativa dos tratados internacionais ratificados pelo Executivo e ratificado pelo Congresso”, o que havia na Constituição Federal quanto aos Tratados Internacionais era que os direitos e garantias expressos nesta não excluía tais tratados adotados pelo país.

Neste contexto, coube a doutrina e a jurisprudência brasileira se posicionar a este respeito. Segundo Silva (2005) a orientação do Supremo Tribunal Federal é de um monismo moderado, ou seja, conforme Luís Roberto Barroso:

A orientação da mais alta Corte é a do monismo moderado, **em que tratado se incorpora ao direito interno no mesmo nível hierárquico da lei ordinária**, sujeitando-se ao princípio consolidado: **em caso de conflito**, não se colocando a questão em termos de regra geral e regra particular, **prevalece a norma posterior sobre a anterior** (BARROSO *apud* SILVA, 2005, grifo nosso).

Portanto, os tratados internacionais eram incorporados ao direito interno em nível de igualdade com a legislação ordinária.

Mazzuol (1999, p. 67) registra que “segundo o entendimento da Suprema Corte, qualquer tratado internacional que seja, desde que ratificado pelo Brasil, passa a fazer parte do nosso direito interno, no âmbito da *legislação ordinária*”.

Contudo, este era o posicionamento antes da promulgação da Emenda Constitucional n. 45/04.

O atual art. 5º, § 3º, da Carta Magna prevê que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Segundo Silva (2005) “dispõe agora o texto maior que os referidos tratados, quando versarem sobre direitos humanos, ganham estatura de norma constitucional, devendo passar por semelhante processo legislativo previsto para as emendas constitucionais, para entrarem em vigor”, não mais se equiparando simplesmente a lei ordinária.

Para Felipe Dutra Asensi

Mais precisamente, o constituinte derivado colocou em debate um tema que se encontrava pacífico no Supremo Tribunal Federal desde os anos setenta, mas que continuava conflitante no campo doutrinário: o posicionamento hierárquico das normas internacionais de direitos humanos dentre as fontes normativas do sistema jurídico brasileiro (ASENSI, 2006).

Importante ressaltar a posição do Ministro Paulo Sepúlveda Pertence, citado por Paulo Maycon Costa da Silva, no julgamento da medida cautelar na ADIn 1675-1, assinalando que os tratados internacionais sobre direitos humanos celebrados pelo Estado Brasileiro, antes da promulgação da Carta de 1988, possui força de dispositivo constitucional:

Nesta ADIn, a despeito de ter sido voto vencido no julgamento da cautelar na ADIn 1480-3, Pertence apresenta a questão da interpretação do art. 5º, § 2º, demonstrando que **a doutrina contemporânea tende a atribuir status constitucional aos tratados internacionais de direitos fundamentais**. Lembrou o relator, entretanto, que o Supremo adotou entendimento contrário a essa tendência no julgamento da medida cautelar na ADIn 1480-3.

Incontinente, afirmou o Ministro em seu voto, que os tratados incorporados ao direito pátrio antes da Constituição vigente têm *status* de norma constitucional e aponta, numa clara tendência humanista, que os tratados internacionais de direitos humanos, mesmo que não constitucionalizados, devem ter valor de "poderoso reforço à interpretação do texto constitucional que sirva melhor à sua efetividade", isto porque, segundo o relator, esses tratados decorrem da mesma preocupação de proteção dos direitos fundamentais que rege a Constituição vigente. (SILVA, 2005, grifo nosso)

Asensi propõe, neste sentido, que:

De fato, a problemática do § 3º do artigo 5º se resume nos seguintes pontos: O tratado cujo teor abranja direitos humanos, para ter dignidade de norma constitucional e, conseqüentemente, ter eficácia de emenda constitucional, deve passar pelo crivo do Congresso Nacional, sendo aprovado pelos mesmos trâmites legais de uma emenda. Assim que é aprovado, o tratado terá força de norma constitucional. Em decorrência, este tratado poderá revogar normas

infraconstitucionais, poderá revogar outras normas constitucionais, e passará por trâmites especiais. (ASENSI, 2006)

Essa discussão demonstra a preocupação do legislador e dos juristas com a questão da preservação e efetividade dos Direitos Humanos.

No que se refere ao referendo congressional dos tratados e convenções de direitos humanos José Afonso da Silva critica:

Entendia-se que essa incorporação era automática, diferentemente do que ocorre com outros tipos de tratados e acordos internacionais, dependentes sempre de referendo congressional e ratificação governamental para sua eficácia interna. **Essa questão precisa ser repensada em face desse § 3º, porque a exigência de um *quorum* qualificado para referendo congressional dos tratados e convenções de direitos humanos, para que tenham natureza constitucional formal, implica reconhecer que esses ajustes internacionais dependem, para ingressar no ordenamento interno referendo do Congresso Nacional e ratificação do Poder Executivo, como qualquer tratado e acordo internacional – o que é uma pena, porque a incorporação automática, como direito constitucional, seria uma forma de destacar seu valor para além das circunstâncias de lugar e de tempo.** (SILVA, 2005, p. 179, grifo nosso)

Assim, também consideramos um avanço os tratados internacionais que versem sobre direitos humanos, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45, serem considerados como normas constitucionais. Mas, concordamos com a crítica exarada por José Afonso da Silva, a incorporação deveria ser automática, como direito constitucional, especialmente devido à preocupação de proteção dos direitos fundamentais que rege a Constituição.

Flávia Piovesan também critica este posicionamento, pois acredita que os Direitos Humanos devem ter aplicação imediata.

Saliente-se assim que, no entanto, somente para os tratados posteriores a dezembro de 2004, e somente tratados sobre direitos humanos, o que esclarece a interpretação dos parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo 5º, onde dá-nos a idéia de certo monismo do direito interno brasileiro, cujos tratados seriam incorporados diretamente (SOUZA, 2006). Asensi (2006) explica esta questão, salientando que a partir de 30 de dezembro de 2004 passamos a ter dois tipos de tratados internacionais: “os constitucionais e os infraconstitucionais”.

No mais, temos ainda outra problemática após a publicação desta Emenda Constitucional: os tratados assinados e aprovados, e os somente assinados. Asensi (2006) salienta que “ambos são tratados ratificados, porém os primeiros são dotados de eficácia constitucional, e os segundos, por sua vez, são dotados de eficácia infraconstitucional”.

Note-se, portanto, que os tratados que não passarem por tal procedimento não terão vigor constitucional, e isso exige muita atenção e cautela.

Entretanto, apesar das críticas à EC n. 45/04, o parágrafo terceiro do artigo quinto da Constituição é vigente e possui o respaldo do Supremo Tribunal Federal, determinando, portanto, que tem força de norma constitucional os tratados internacionais referendados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República.

Insta salientar, que a maioria dos tratados internacionais referidos neste tópico e que abordam o direito à educação, especialmente, a qualidade desta educação, são infraconstitucionais. Assim, eles têm força de lei ordinária. Todavia, nenhum deles garante o Direito a um ensino fundamental de qualidade, muito menos, explicita minimamente o que seria esta qualidade, o que dificulta sua força executiva na área educacional.

Gofredo Telles Júnior concordando com o determinado pelo Supremo Tribunal Federal postula:

Sucedo, porém, que os chamados Direitos do Homem nem sempre são direitos. Enquanto não se fundarem na legislação positiva dos Estados, enquanto não forem permissões dadas efetivamente por normas de Direito Objetivo, tais Direitos não serão mais do que ideais de Direito. (TELLES JUNIOR, 2003, p. 317)

Nota-se que todos os demais tratados citados são referendados no Brasil, contudo não possuem força de lei, o que os torna letra morta, visto que não há como exigí-los juridicamente.

Especificamente, no que se refere à qualidade do ensino fundamental, apesar de toda a problemática e a busca pela mesma, não há nenhum documento ratificado por emenda constitucional, que tenha, portanto se tornado lei e que aborde tal Direito.

Conforme Gofredo Telles Júnior (2003, p. 317) “os Direitos Humanos são poderosos ideais, sem dúvida, com extraordinária força de persuasão, mas ideais, e nada mais”. E ainda preleciona, neste sentido:

A história das nações tem demonstrado que as Declarações de Direitos dos Homens se reduzem a palavras soltas ao vento, *flatus vocis*, nos Estados em que os Governos, embora tendo aderido a elas, se recusam a promover os ideais de Direito a Direitos Subjetivos autênticos. Os Direitos do Homem, nesses Estados, o que fica, no seio do povo, é um sonho, uma esperança, o ímpeto de lutar contra a opressão. (TELLES JUNIOR, 2003, p. 318)

Analisando o Estado brasileiro, sobretudo o Governo brasileiro, nas últimas décadas, com o advento da Declaração Universal de Direitos do Homem – DUDH, sob o foco da

qualidade no ensino fundamental, nota-se que somos um destes governos onde há a recusa em se promover os Direitos Subjetivos, relegando as proclamações da DUDH a meros ideais, sem qualquer exigibilidade jurídica.

2.3.2 Legislação Nacional

Neste tópico abordaremos as legislações nacionais mais importantes quanto ao Direito à educação, entre elas a Constituição Federal de 1988, que como já visto estabeleceu inúmeras novidades em vista dos textos Constitucionais anteriores, dedicando os artigos 205 a 214 à educação. Também analisaremos o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação, mais especificamente quanto ao Direito à qualidade do ensino fundamental.

2.3.2.1 Constituição Federal de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, estabelece direitos civis, políticos e sociais. A realização desses direitos exige a mobilização da sociedade, porque dela nascem suas necessidades e angústias.

Inicialmente, é importante destacar alguns aspectos relativos à validade das normas constitucionais, pois existem problemas de hermenêutica constitucional na aplicação desses direitos.

Ferreira Sobrinho (2002) analisando o assunto destaca que “os estudos relativos às normas constitucionais começaram a tomar corpo a partir da Revolução Francesa”. O autor salienta que foram os franceses que buscaram que a Constituição deveria “não somente para regular o chamado poder estatal, mas também para, através de verdadeiros catálogos de direitos, proteger o indivíduo contra o Estado”. Neste sentido ele postula que

Trata-se de uma noção negativa dos denominados direitos fundamentais do homem, ou seja, esses direitos foram pensados como forma de impedir que o Estado invadisse limites reputados intransponíveis relativamente à esfera de liberdade

humana. Bem por isso a doutrina alemã os qualifica como direitos negativos. Essa concepção evoluiria para outra de matiz positiva, no sentido de que os direitos fundamentais não mais seriam visualizados como entraves ao poder estatal, mas sim como fonte de poder jurídico de seus titulares, poder jurídico esse que dotava o indivíduo de instrumento capaz de exigir do Estado determinados comportamentos positivos (ou se se quiser, determinadas ações) materializados em um *facere* e não apenas em um *non facere* como sucedia com a tese dos direitos negativos (FERREIRA SOBRINHO, 2002).

Desta forma, algumas teses e teorias foram desenvolvidas, entre elas a que considerava a norma constitucional dividida em formal e material. Segundo Ferreira Sobrinho:

Normas constitucionais formais seriam aquelas que não diriam respeito ao Estado, considerado em sua estrutura política, sendo constitucionais apenas por força de sua topologia, isto é, por figurarem no texto constitucional. **As normas constitucionais materiais**, pelo contrário, eram constitucionais porque veiculavam matéria de interesse estatal. Sem elas não se teria um Estado em termos jurídicos (FERREIRA SOBRINHO, 2002, grifo nosso).

Assim, para essa teoria as normas constitucionais materiais seriam de logo aplicáveis, mas necessitavam de legislação infraconstitucional para surtir efeitos; e as normas constitucionais formais, foram compreendidas como normas suspensas, já que ficava a cargo do legislador ordinário tirá-las da inércia, integrando-as ao universo jurídico. Entretanto, esta teoria não perdurou por muito tempo, pois se assim o fosse “estar-se-ia negando eficácia às normas constitucionais formais” (FERREIRA SOBRINHO, 2002).

Em seguida as normas constitucionais passaram a ser determinadas por uma gradação “no que diz com sua eficácia jurídica, não no que diz com sua eficácia social” (FERREIRA SOBRINHO, 2002), sendo subdivididas em normas constitucionais de eficácia plena, de eficácia contida e de eficácia limitada. Estas, segundo Ferreira Sobrinho, podem ser entendidas como:

As normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que não necessitam de integração infraconstitucional. As normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que, através da legislação infraconstitucional, sofrerão uma redução, por assim dizer, no círculo eficaz. Finalmente as normas constitucionais de eficácia limitada são as que necessitam de certa integração infraconstitucional. Todas são eficazes. **Variará tão-somente o grau dessa eficácia e não a própria eficácia em si mesma considerada.** (FERREIRA SOBRINHO, 2002, grifo nosso).

Celso Antônio Bandeira de Mello aperfeiçoou a elaboração teórica sobre a eficácia das normas constitucionais trazendo as denominadas normas pragmáticas que conforme explica Ferreira Sobrinho citando Bandeira de Mello:

Atendo-me ao aspecto que me interessa no momento, destaco que esse professor paulista logrou pôr a descoberto que as denominadas **normas pragmáticas** (expressão infeliz que serviu de suporte teórico à idéia muito difundida de que o legislador constituinte incrustava bons conselhos na Constituição) **têm uma função jurídica relevante: conferem, de imediato, ao administrado direito a:**

- a) opor-se judicialmente ao cumprimento de regras ou a prática de comportamentos que os atinjam, se forem contrários ao sentido do preceito constitucional;
- b) obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no sentido e direção preconizados por estas normas, sempre que estejam em pauta os interesse constitucionais protegidos por tais regras.

Observe-se que a conclusão de Celso Antônio Bandeira de Mello tinha por suporte teórico a Emenda Constitucional nº 1/69, **onde não se falava de mandado de injunção nem de inconstitucionalidade por omissão**. Sua doutrina era, então, avançada para a época. Bania-se de vez a velha e surrada tese de que a Constituição abrigava normas programáticas, uma vez que restara claro que essa postura teórica objetivava calçar a pretensão do poder público de negar eficácia a certas normas constitucionais. (MELLO *apud* FERREIRA SOBRINHO, 2002, grifo nosso)

Assim, concordamos com o entendimento de Ferreira Sobrinho quanto à validade das normas constitucionais, excluindo quaisquer dúvidas quanto à hermenêutica constitucional na aplicação desses direitos:

É preciso que se diga com todas as letras: não existem normas constitucionais programáticas ou bons conselhos do constituinte. Existem verdadeiras normas jurídicas pertencentes a um texto jurídico. Com apoio na realidade normativa brasileira é forçoso concluir que os preceitos constitucionais tipo goma (nomenclatura francesa), além de constituírem um limite negativo à ação do legislador ordinário, limite esse capaz de inquinar de inconstitucional qualquer tentativa de ignorá-los, também dotam seus titulares de verdadeiro poder jurídico exercitável via mandado de injunção.

Urge liquidar essa tese das normas constitucionais *no-self-executing*. **Não há mais lugar para a pretensão estatal de seccionar a Constituição Federal em partes aplicáveis e partes não aplicáveis**. Não se cinde o incindível sob pena de se atropelar a lógica e, portanto, cometer erro crasso. (FERREIRA SOBRINHO, 2002, grifo nosso)

Após estes esclarecimentos passaremos a discussão sobre os Direitos Educacionais trazidos pela Carta Magna de 1988 e considerados normas pragmáticas, ou seja, de imediata aplicabilidade e exigibilidade jurídica.

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 a aplicação dos direitos educacionais (VIEIRA, 2001).

Assim, quando se buscam as bases do Direito Educacional, o ponto de partida deve estar na Constituição, naqueles princípios abrangentes, capazes de multiplicar-se em muitos

direitos, em muitas garantias e muitos deveres. Neste caso, é necessário considerar o artigo 3º da Constituição Federal de 1988: “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”.

A presença da educação na Constituição Federal deve ser examinada necessariamente com base nesses objetivos expostos no artigo 3º, dos quais ela não pode estar de nenhum modo afastada. Os princípios básicos, contidos no artigo 3º da Constituição, devem influir na teoria e na prática educacionais derivadas do Capítulo III, denominado “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, no Título VIII (Da Ordem Social), arts. 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 neste art. 3º da CF.

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 encontramos as bases formadoras para o desenvolvimento de uma nação: o direito à vida, cabendo ao Estado protegê-lo em sua aceção integral, incluindo aí o Direito à educação; e o direito à educação expresso no art. 6º e explicitado nos arts. 205 a 214.

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. (CF, grifo nosso)

Art. 206 - 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 o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou

adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (CF, grifo nosso)

Assim, o artigo 205, determina como deve ser ministrada a educação, ou seja, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, sendo esta educação responsabilidade e dever do Estado. No mais, conforme o artigo 206, a educação deve ser oferecida tendo como base os princípios ali fixados, entre eles a garantia do padrão mínimo de qualidade¹³, que até a presente data ainda não foram regulamentados, não havendo bases normativas para defini-los, assim dificultando sua exigibilidade jurídica.

Na verdade, os direitos e garantias fundamentais, discriminados no Título II, da Constituição Federal de 1988, constituem os outros princípios básicos a serem obedecidos na teoria e na prática educacionais, contidas no Capítulo III, do Título VIII. Estes direitos do homem somente se realizam quando estão sustentados nas garantias constitucionais, não tendo, sem elas, qualquer validade prática (VIEIRA, 2001).

Mas, é o artigo 208 da Carta Magna que determina o dever ao Estado de promover o ensino fundamental obrigatório e gratuito, condenando-o no caso do não oferecimento, ou na sua oferta irregular em responsabilidade da autoridade competente.

Art. 208 - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

[...]

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (CF, grifo nosso)

Assim, o ensino obrigatório conforme determina o art. 208, inciso I da CF refere-se ao ensino fundamental. Oferta segundo Ferreira (2001, p. 339) significa “ato de oferecer; oferecimento” e irregular significa “não regular; anormal; inconstante; contrário à lei ou à justiça”. Portanto, temos que a oferta irregular do ensino fundamental pode ser caracterizada como a ausência ou deficiência na qualidade deste ensino, tendo em vista que a garantia do

¹³ CF, art. 206, inciso VII.

padrão de qualidade vem descrito no artigo 205, inciso VII da CF e quando esta não é oferecida com qualidade, o ensino esta sendo oferecido irregularmente, contrário à Constituição Federal que determina que o ensino fundamental deve ser oferecido regularmente garantido o padrão de qualidade e em caso de oferta irregular (ausência desta qualidade) cabe a responsabilização da autoridade competente, no caso o Poder Executivo, especialmente porque o direito ao ensino fundamental de qualidade é um direito público e subjetivo.

Ademais, frisa-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, omite-se quanto esta responsabilização da autoridade competente pela oferta irregular ensino obrigatório. O que denota certa estranheza tendo em vista que a LDB é a lei ordinária que regulamenta em forma de normatização positivada os direitos e deveres na área da educação. Na realidade, a LDB garante o cumprimento, através da responsabilização da autoridade competente, da obrigatoriedade de ensino fundamental, esclarecendo inclusive que a ação de responsabilização deve tramitar no Judiciário sob rito sumário e de forma gratuita para o postulante, entretanto, somente nos casos de acesso ao ensino obrigatório, nada refere em toda a lei sobre a oferta irregular deste ensino, como veremos mais pormenorizadamente em tópico específico.

Art. 5º. O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º. Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

§ 2º. Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos de este artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º. Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do Art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º. Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º. Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior. (LDB)

Outra colocação quanto à responsabilização Estatal sob a educação promovida pelo mesmo, encontra-se na discussão de que esta educação seria uma contrapartida dos impostos pagos pelo cidadão e, portanto, lhe é devida pelo Estado.

Assim, o ensino fundamental público é gratuito e obrigatório, contudo esta gratuidade pode ser vista não exatamente como uma prestação dada de graça 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 para tanto, por isso consideramos uma “via de mão dupla”: há a necessidade do pagamento de tributos, sem os quais o Estado não consegue promover nenhum dos Direitos Sociais, entre eles a educação; e o cidadão-contribuinte teria em tese Direito a uma educação de qualidade, pois contribui com o Estado através do pagamento de tributos, para que ele possa promovê-la. O problema desta “via de mão dupla” está justamente na qualidade da educação promovida pelo Estado, e não na relação de cidadania entre contribuinte e Estado.

O parágrafo segundo do artigo 208 da Carta Magna responsabiliza civilmente o Estado por sua omissão ou sua negligência, assegurando aquele que foi prejudicado, por força do parágrafo primeiro do mesmo artigo, o direito público subjetivo de exigir dos Poderes Públicos a prestação do que estavam obrigados a cumprir.

No caso da qualidade da educação, mais especificamente do ensino fundamental, a Constituição Federal, além do art. 206, inciso VII, consagra também no artigo 211, parágrafo primeiro que caberá à União organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e **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.

Neste sentido, também preleciona Evaldo Vieira (2001) “os indivíduos têm o direito de requerer ao Estado a prestação educacional, porque o descumprimento deste dever traz como consequência a responsabilização da autoridade competente, segundo o artigo 208, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988”.

Segundo Cury (2007) 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”. No mais, o autor ainda coloca:

O reconhecimento da qualidade em nossa educação como um princípio, tendo como meta o de ser uma disposição estável e crescente, contínua e progressiva, foi tão largo e consensual que gerou uma positivação em nosso ordenamento jurídico até antes da atual Constituição da República (CURY, 2007).

Quanto à qualidade do ensino a Constituição Federal ainda explicita que a melhoria da qualidade do ensino é um dos objetivos maiores do Plano Nacional de Educação.

Art. 214 - **A lei estabelecerá o plano nacional de educação**, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (CF, grifo nosso)

A Constituição Federal também preleciona quanto ao ensino privado e sua qualidade, ou seja, **é livre a iniciativa privada, desde esta atenda algumas condições**, entre elas temos o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e **avaliação de qualidade** pelo Poder Público¹⁴. O que significa dizer que o Poder Público autoriza o funcionamento das instituições de ensino privadas e tem, portanto, o dever de fiscalizá-las e verificar se estas possuem um ensino de qualidade, sendo co-responsáveis pela falta de qualidade nestas instituições.

O fundamento destes dispositivos constitucionais provém da comunidade internacional, na qual o Brasil se insere, por intermédio da Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, antecede e inspira a Constituição Federal de 1988, somando-se às exigências da sociedade brasileira, também no campo educacional, além de outros. E faz com que a Constituição Federal de 1988 considere a educação como um direito social, junto com outros direitos, conforme artigo 6º: **“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”**.

Os direitos individuais e os direitos sociais consistem num todo, a exigir um procedimento diferente do Estado, quanto a eles. São esclarecedoras as observações de Celso Ribeiro Bastos sobre a distinção de procedimento estatal, ante os direitos individuais ou os direitos sociais:

¹⁴ CF, art. 209.

Ao lado dos direitos individuais, que têm por característica fundamental a imposição de um não fazer ou abster-se do Estado, as modernas Constituições impõem aos Poderes Públicos a prestação de diversas atividades, visando o bem-estar e o pleno desenvolvimento da personalidade humana, sobretudo em momentos em que ela se mostra mais carente de recursos e tem menos possibilidade de conquistá-los pelo seu trabalho (BASTOS, 1998, p. 259).

Os direitos individuais implicam o não fazer do Estado, enquanto os direitos sociais impõem-lhe um fazer e uma maior positividade, como assevera José Afonso da Silva:

Os direitos sociais, como compreensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais (SILVA, 2001, p. 258).

Assim, as políticas sociais, apoiadas em direitos sociais, como as políticas públicas educacionais tornam obrigatórias e imediatas as medidas estatais para elevar a condição humana dos titulares desses direitos. Tais medidas vêm em resposta às necessidades sociais e transformam em realidade os direitos sociais, sobressaindo nas medidas os pobres e os miseráveis (VIEIRA, 2001).

Constitucionalmente, portanto, a educação brasileira deve ser direito de todos e obrigação do Estado; deve acontecer em escolas; deve seguir determinados princípios; deve ratificar a autonomia universitária; deve conservar a liberdade de ensino; e principalmente deve converter-se em direito público subjetivo, com a possibilidade de responsabilizar-se a autoridade competente, inclusive quanto à qualidade desta educação.

Muito se fala na questão da viabilidade econômica da educação como Direito Social, se os Estados estariam material e financeiramente estruturados para cumprir tais prestações. De fato os direitos sociais são onerosos e quase sempre os Estados se utilizam de argumentos como a falta de estrutura financeira para absterem-se de torná-los efetivos. Contudo, o posicionamento de Contreras (1994, p. 110) esclarece a questão: “se a educação é considerada pela Constituição como direito fundamental, então seu caráter também é absoluto, intangível, cujo respeito impõe-se aos governantes como um imperativo categórico, independentemente de abundância ou não de recursos”.

Ao lado desta questão surge outra não menos polêmica: as normas que estão na Constituição Federal, sob o Título VII, Da Ordem Social – entre elas o Direito à educação – são ou não de eficácia plena? Não há o que se discutir quanto a isso, no que se refere aos direitos à educação, primeiramente porque este se trata de um direito da personalidade, incluso no direito à vida (art. 5º, inciso I da CF), o que significa que tem eficácia imediata;

segundo, porque seguindo o entendimento de José Afonso da Silva (2001, p. 81) “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia plena”.

Assim, José Cretella Júnior apoiado nos ensinamentos de Pontes de Miranda assinala que:

Se há direito público subjetivo à educação, o Estado pode e tem que entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir o povo com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda que excelentes. Assim, todo cidadão brasileiro tem direito subjetivo público de exigir do estado o cumprimento da prestação educacional (CRETELLA JUNIOR, 2000, p. 880).

Portanto, hoje, temos um texto constitucional que assegura a educação como direito social, garantindo a todos uma educação com padrão mínimo de qualidade, sob a responsabilidade do Poder Público, no caso o Poder Executivo.

Conforme Muniz (2002, p. 86) o “Estado trata a questão com negligência”, assim expondo:

Uma educação pública bem ministrada torna a criança capaz para competir ao ingressar nas universidades públicas, em termos de igualdades com alunos que cursam escolas privadas, em geral com professores mais bem pagos e de melhor preparação. O autor coloca que ao invés do Estado permitir a proliferação de faculdades, que muitas vezes “vendem ilusão”, deveria voltar os olhos para o ensino fundamental. (MUNIZ, 2002, p. 86)

Esta negligência com que a qualidade da educação é tratada provém, entre outras coisas, da ausência de mobilização social reivindicando tal direito. Isto porque, não existem ações, e nem mesmo dimensão social, de que a qualidade da educação é um direito inerente a todos os cidadãos, e, portanto, pode e deve ser pleiteada pelos mesmos. Pouco se tem notícia de reivindicações administrativas sob a melhora da qualidade da educação, o que dirá de reclamações judiciais.

Se o Estado efetivamente fosse compelido a cumprir com o que vem disposto na Carta Magna e demais ordenamentos jurídicos brasileiros que dispõem sobre a obrigatoriedade de qualidade na educação, talvez tivéssemos outro panorama educacional atualmente.

2.3.2.2 Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 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 desta lei.

Este Estatuto foi elaborado tendo por base os preceitos trazidos na Carta Magna de 1988, o que, portanto, influenciou sua concepção de educação, mesmo sendo este anterior a LDB, já havia nele a determinação de que a educação deve ser considerada como direito fundamental que pode ser exigido judicialmente quando não ofertada ou ofertada de forma irregular.

O ECA é um instituto que visa universalidade, alcançando todas as crianças e adolescentes; aplicabilidade dos princípios constitucionais da descentralização e municipalização administrativa; que aponta o exercício cidadão de controle social numa concepção de democracia participativa; que institui organismos fiscalizadores da sua implementação nos municípios, sendo constituídos pela escolha direta da sociedade local; que envolve toda a sociedade no controle e fiscalização dos recursos públicos, criando inclusive instrumentos específicos para os recursos nesta área. Enfim, uma legislação que aponta para uma nova forma de gestão pública nas ações que busquem atender a crianças e adolescentes.

Apesar desse reconhecimento sua compreensão efetiva — enquanto marco e referencial para uma mudança estrutural das práticas educativas — é ainda uma possibilidade a ser desvelada.

O Estatuto, em seus 267 artigos, garante os direitos e deveres de cidadania a crianças e adolescentes, determinando ainda a responsabilidade dessa garantia aos setores que compõem a sociedade, sejam estes a família, o Estado ou a comunidade. Ao longo de seus capítulos e artigos, o Estatuto discorre sobre as políticas referentes à saúde, educação, adoção, tutela e questões relacionadas a crianças e adolescentes autores de atos infracionais.

Assim, segundo o ECA, considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade¹⁵. O artigo terceiro do Estatuto assegura que as crianças e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim

¹⁵ BRASIL. **Lei n. 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: 18 jan. 2008. Art. 2º.

de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

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 comunitária¹⁶. Há expressamente descrito no ECA, artigo 5º, que a ação ou omissão que atente a qualquer um dos Direitos Fundamentais das crianças e adolescentes, entre eles o direito à educação, será punido na forma da lei.

A criança e o adolescente 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 leis¹⁷.

O que percebemos, portanto, é que o ECA é taxativo ao considerar a educação como direito fundamental, que quando não assegurado às crianças e adolescentes, por ação ou omissão do Poder Público ou da família, pode ser exigido judicialmente, pois fere a dignidade humana destas crianças que estão em processo de desenvolvimento.

Contudo, é no Título II - Dos Direitos Fundamentais, Capítulo IV - Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, arts. 53 a 59 que o ECA trata especificamente do direito à educação, afirmando que a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e 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 residência¹⁸.

Já o artigo 54 do ECA traz quais são os deveres do Estado quanto a educação da criança e do adolescente, salientando 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; II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis

¹⁶ ECA, art. 4º.

¹⁷ ECA, art. 15.

¹⁸ ECA, art. 53 e incisos.

anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador; VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. E trazendo nos parágrafos subseqüentes que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; que o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente; Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela freqüência 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 quando ofertado irregularmente.

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. Isto inclui a violação dos direitos fundamentais, a transgressão ao direito à educação.

Entretanto, uma das disposições mais interessantes quanto ao direito à educação diz respeito ao artigo 208 do ECA, que prescreve:

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;

II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;

III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;

VI - de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem;

VII - de acesso às ações e serviços de saúde;

VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.

§ 1º As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei.

§ 2º A investigação do desaparecimento de crianças ou adolescentes será realizada imediatamente após notificação aos órgãos competentes, que deverão comunicar o fato aos portos, aeroportos, Polícia Rodoviária e companhias de transporte interestaduais e internacionais, fornecendo-lhes todos os dados necessários à identificação do desaparecido. (ECA, grifo nosso)

Isto quer dizer, que ações responsabilizando o Poder Público pela má prestação do ensino fundamental devem ser propostas com fundamentação jurídica no artigo 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente, salientando que conforme traz o parágrafo primeiro, o rol trazido por este artigo é um rol exaustivo e não taxativo, sendo que a falta ou a má qualidade do ensino fundamental pode e deve ser inserido neste contexto, até porque a ausência de qualidade no ensino fundamental deve ser considerada como oferta irregular ou não-oferecimento.

Já, o artigo 209 do ECA, assevera que as ações previstas neste Capítulo 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. E que são legitimados concorrentemente para propor tais ações¹⁹: 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 por esta Lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária.

Quanto ao tipo de ação a ser proposta quando da violação dos direitos das crianças e adolescentes no que se refere à educação o artigo 212 especifica que são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes, desde que se apliquem a estas ações 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 nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança²⁰. 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 adimplemento²¹.

Assim, segundo o artigo 148, inciso IV, a Justiça da Infância e da Juventude é competente para conhecer de 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: I - conceder a remissão como forma de exclusão do processo; II - promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes; III - promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e

¹⁹ ECA, art. 210.

²⁰ ECA, art. 212.

²¹ ECA, art. 213.

destituição do pátrio poder, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiães, bem como officiar em todos os demais procedimentos da competência da Justiça da Infância e da Juventude; IV - promover, de ofício ou por solicitação dos interessados, a especialização e a inscrição de hipoteca legal e a prestação de contas dos tutores, curadores e quaisquer administradores de bens de crianças e adolescentes nas hipóteses do artigo 98; **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**; VI - instaurar procedimentos administrativos; VII - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude; **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**; XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas; XII - requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições.

A legitimação do Ministério Público para as ações cíveis previstas não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuserem a Constituição e esta Lei.

Assim, segundo Lemos, a realidade ainda está longe daquela descrita no Estatuto:

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. (LEMOS, 2001)

Por fim, apenas a título de esclarecimento, o Código Penal brasileiro, datado de 1940, estabelece em seu artigo 246²² o crime de abandono intelectual, culpabilizando os pais por deixarem de prover à instrução primária de filho em idade escolar, sem justa causa. Este artigo, anterior a edição da Constituição Federal, ECA, LDB e demais ordenamentos jurídicos do sistema educacional, já previa que os pais têm responsabilidade em relação à educação dos filhos, inserindo tal artigo nos crimes contra a assistência familiar.

2.3.2.3 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, disciplinando a educação escolar.

O artigo primeiro da LDB define a educação em sentido amplo, como sendo “os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

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 trabalho²³. No seu artigo terceiro a LDB também estipula os princípios sob os quais será ministrado o ensino, e abarcando, portanto, garantia de padrão de qualidade²⁴.

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 idéias 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;

²² 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.

²³ LDB, art. 2º.

²⁴ LDB, art. 3º, inciso IX.

- 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 extra-escolar;
 XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. (LDB, 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 de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem²⁵. Entretanto, esta proposição de “insumos indispensáveis para o desenvolvimento” devido a sua subjetividade, dificultam a efetivação deste Direito, até porque em cada região do país, em cada escola, para cada aluno individualizadamente, deveriam se verificar quais são estes “insumos indispensáveis”.

Já, o artigo 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, trata do acesso ao ensino fundamental como sendo este direito público subjetivo o que garante **a qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público**, acionar o Poder Público para exigí-lo. Na Carta Magna esta garantia também vem prescrita, contudo de forma implícita, já a LDB explicita esta obrigação do Estado e o direito ao acesso judicial pela sociedade lesada. Assim, ainda postulando:

Art. 5º - [...]

§ 3º. Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do Art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º. Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade. (LDB)

Como já descrito, na LDB não há menção expressa à oferta irregular de ensino, o que no caso, conforme a Constituição Federal responsabiliza a autoridade competente, sobretudo no ensino fundamental que é obrigatório. Expressamente a LDB apenas garante apenas o acesso ao ensino obrigatório, através de responsabilização da autoridade competente.

²⁵ LDB, art. 4º, inciso IX.

Quanto à educação básica, tratada no Capítulo II, Seção I, a LDB garante que esta tem por finalidade 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 posteriores²⁶. Na Seção III, ela aborda especificamente o ensino fundamental, determinando que este deverá contar com duração mínima de oito anos, sendo obrigatório e gratuito na escola pública, e tendo por objetivo a formação básica do cidadão mediante alguns requisitos:

Art. 32 [...]

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 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. (LDB)

Contudo, apesar da excelente intenção do legislador em tentar fixar alguns parâmetros para o mínimo a ser desenvolvido no ensino fundamental, a LDB pode ser considerada norma genérica e não objetiva.

Outra regra disposta na LDB, e que novamente segue a Constituição Federal, é o artigo 74 que determina: “a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”. Ainda prelecionando em seu parágrafo único que “o custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino”.

²⁶ LDB, art. 22.

É importante esclarecer que o até 20 de junho de 2007 era o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, criado pela Emenda Constitucional n° 14/1996 e regulamentado pela lei n° 9.424/1996, que previa recursos para a educação, contudo só abrangia o ensino fundamental, olvidando-se da educação infantil e ensino médio, bem como da educação de jovens e adultos no ensino fundamental, excluída do corpo da Lei por veto presidencial.

Em 20 de junho de 2007 foi publicada a Lei que regulamenta o novo fundo de manutenção da educação, através da Lei n.º 11.494/07, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB que veio substituir o antigo FUNDEF, pois este, criado em 1996, tinha prazo de vigência de 10 anos, tendo se expirado em 2006. Por isso mesmo, em 19 de dezembro de 2006 foi publicada a Emenda Constitucional n.º 53, instituidora do FUNDEB que inicialmente, devido a justificativa de que não haveria tempo para o trâmite de um projeto de lei no Congresso Nacional, foi regulamentada pela Medida Provisória n.º 339, de 28 de dezembro de 2006, sendo publicada como Lei somente em junho de 2007.

Assim, a União tem o dever de apoiar financeiramente e tecnicamente os demais entes federados no exercício, principalmente, de suas competências prioritárias. Ou seja, em última instância, o dever da União estende-se a todos os níveis e modalidades, cabendo-lhe sanar as desigualdades regionais e garantir o padrão de qualidade compatível com o exercício do direito (AÇÃO EDUCATIVA, 2007b).

No mais, Sari afirma que a forma de colaboração entre Estados e Municípios por meio da distribuição de matrículas do ensino fundamental não significa transferir toda a responsabilidade para os Municípios, pois o Estado tem deveres para com o ensino fundamental:

Mesmo onde existe a necessidade de maior participação dos Municípios na oferta do ensino fundamental, especialmente no caso daqueles que oferecem um número de matrículas inferior à sua capacidade de atendimento, isso não deve ser confundido com a possibilidade de o Estado ausentar-se totalmente da oferta de matrículas nesse nível de ensino em seu território. Pela manutenção de redes estaduais de ensino, mesmo que menores do que as atuais, e da assistência técnica e financeira aos Municípios, a presença dos Estados é necessária para assegurar ensino fundamental obrigatório de qualidade para todos. (SARI, 2004, p. 98).

Segundo Silveira (2006, p. 45), de fato, “há a necessidade de definir melhor o regime de colaboração entre Estados e Municípios, para que não ocorra uma omissão de responsabilidade dos primeiros, transferindo matrículas para o Município” e, por outro lado,

“os Municípios não assumam mais responsabilidades do que as suas reais possibilidades financeiras e de gestão”.

Quanto à União, segundo a LDB, esta também tem o dever para com o ensino fundamental, por meio de sua função redistributiva e supletiva, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e para o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória²⁷.

Por isso, a União realmente deve promover ações como o FUNDEB no intuito de elevar sua participação técnica e financeira na educação básica, mesmo que estas caibam prioritariamente a Estados e Municípios, pois a União não pode fugir de sua competência material.

Segundo Silveira:

Tratando da aplicação de recursos provenientes da vinculação orçamentária, uma importante conquista para o desenvolvimento da educação brasileira, é a definição pela LDB/96, em seus arts. 70 e 71, da composição das despesas e das não-despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). **A discussão dessa definição é importante para a garantia do direito à educação, pois o não cumprimento do conceito de MDE reduz os valores a ela destinados, já insuficientes, tendo em vista os atuais recursos empregados e a necessidade de ampliação dos sistemas e da melhoria da qualidade do ensino oferecido.** (SILVEIRA, 2006, p. 54, grifo nosso)

E também determina que a União e os Estados deverão exercer ação supletiva e redistributiva de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e **garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino**. Contudo, em nenhum momento definem qual seria este padrão mínimo de qualidade de ensino.

Assim, segundo Cury

As Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96, que, entre outras funções, terá de explicitar os artigos constitucionais, vai pontuar dez vezes o termo qualidade, seja como padrão de qualidade, padrão mínimo de qualidade, avaliação de qualidade, melhoria da qualidade, aprimoramento da qualidade e ensino de qualidade²⁸. Além de repetir, no art. 3º, IX, o disposto no artigo 206, inciso VII, da Constituição Federal, a qualidade comparecerá de vários modos (CURY, 2007).

E o mesmo autor ainda coloca que “por outro lado, esse padrão de qualidade deverá ter algum parâmetro de referência até para se ter certa verificabilidade de resultado no âmbito do que é a finalidade das instituições escolares” (CURY, 2007).

²⁷ LDB, art. 9º, inc. III.

²⁸ LDB, art. 3º, inciso IX; art. 4º, inciso IX; art. 7º, inciso II; art. 9º, inciso VI; art. 47, parágrafo 4º; art. 70, inciso IV; art. 71, inciso I; art. 74; art. 75, caput e par. 2º.

A organização da educação brasileira, como veremos mais pormenorizadamente no final deste capítulo, segue a mesma direção da organização político-administrativa da República, fundamentada no federalismo.

Segundo Nina Ranieri (2000, p. 86) “este federalismo traz a ausência de hierarquia no sistema de ensino, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a não ser quando a União legisla nacionalmente sobre diretrizes e bases e sobre normas gerais, para ordenar a educação brasileira”.

Evaldo Vieira, no entanto, aponta algumas das problemáticas suscitadas pela LDB:

Esta Lei (LDB) tem dado oportunidade à abundância de normas regulamentares, impossibilitando a flexibilização das atividades educacionais. Isto porque, ao colocar em prática a Lei nº 9.394/96, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os órgãos do Poder Executivo exercitam o poder regulamentar, uma função administrativa e não legislativa, exorbitando de suas faculdades. (VIEIRA, 2001)

Segundo o autor, tais órgãos administrativos do Poder Executivo, em seu empenho de regulamentar pormenorizadamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, complicam e impedem a ação educativa, criando rumos diferentes à descentralização e à flexibilidade, determinados por esta Lei (VIEIRA, 2001).

Nina Ranieri sobre o assunto pontua que:

Como a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) goza de situação distinta, goza de um regime especial, atuando como lei complementar²⁹ à Constituição Federal de 1988, não pode ser violada por lei federal ordinária, que venha estabelecer algo diverso do que ela estabelece. Leis complementares, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não podem ser transgredidas em suas "competências materiais privativas", porque as infrações a essas leis querem dizer, simultaneamente, infrações às normas constitucionais (Constituição de 1988: artigo 22, XXIV, quanto à LDB). (RANIERI, 1999, p. 33).

2.3.2.4 Plano Nacional de Educação – PNE

O Plano Nacional de Educação – PNE, Lei n. 10.172/2001, comparece na ligação entre a avaliação e as metas de quantidade e de qualidade nele consignadas e estabelecidas:

²⁹ Lei complementar no sentido de completar o sentido da Constituição Federal, pois a LDB é lei ordinária.

“A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação”³⁰.

Em síntese, o Plano tem como objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Observa-se, portanto, que o objetivo do PNE é a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis, conforme previsto para sua criação no artigo 214 da Constituição Federal:

Art. 214 - A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. (PNE, grifo nosso)

O PNE também aborda a dificuldade de se estabelecer uma educação de qualidade com recursos financeiros limitados, alegando que esta tem que ser construída progressivamente.

Quando trata da garantia do ensino fundamental, o PNE segue os mesmos preceitos já enunciados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sendo, portanto, este nível de ensino obrigatório por no mínimo oito anos, a todas as crianças de 7 a 14 anos de idade, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a sua conclusão. Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas as crianças obtenham uma formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna.

Quanto às Diretrizes do ensino fundamental o Plano salienta que este ensino deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a

³⁰ BRASIL. **Lei 10.172, de 09 de janeiro 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 18 jan. 2008, art. 4º.

conclusão. Este aspecto é muito importante, pois é a primeira legislação que aborda que a qualidade do ensino fundamental deve ser garantida até a conclusão, sendo responsabilidade do Poder Público, e que o direito ao acesso e a permanência na escola são indissociáveis da qualidade desta educação.

Esta oferta qualitativa deverá, em decorrência, regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino, eliminando mais celeremente o analfabetismo e elevando gradativamente a escolaridade da população brasileira.

Mas, um ponto interessante do PNE é que quando analisamos as metas a serem alcançadas pelo mesmo, verificamos que há no item quatro (4) o prazo de um ano para a elaboração de **padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental**, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo: 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. Ou seja, a preocupação pautou-se apenas na parte material do ensino fundamental, deixando de lado o que seria intrinsecamente necessário para a qualidade desta educação. É notável a preocupação com os aspectos materiais, sobretudo pela característica de individualização, levando em consideração cada estabelecimento educacional e a região em que ele se encontra. Entretanto, porque não foram descritos na LDB ou no PNE os padrões mínimos de qualidade do ensino fundamental? Esta é uma questão que poderia responder às perguntas sobre a forma de justiciabilidade do direito à qualidade do ensino fundamental elaboradas neste trabalho.

No mais, foi o Plano Nacional de Educação que trouxe à baila a necessidade de assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos³¹.

O PNE também valoriza sobremaneira a formação do profissional de educação, tendo em vista que a melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano

³¹ PNE, item 26.

Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. E mais, o PNE ainda coloca que “a melhoria da qualidade do ensino, é indispensável para assegurar à população brasileira o acesso pleno à cidadania e a inserção nas atividades produtivas que permita a elevação constante do nível de vida, constitui um compromisso da Nação. Este compromisso, entretanto, não poderá ser cumprido sem a valorização do magistério, uma vez que os docentes exercem um papel decisivo no processo educacional”.

Trazendo os seguintes requisitos para a valorização do magistério, sendo que os quatro primeiros precisam ser supridos pelos sistemas de ensino; o quinto depende dos próprios professores:

1. Uma formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos objeto de trabalho com os alunos e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem;
2. Um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo;
3. Jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;
4. Salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação;
5. Compromisso social e político do magistério.

Outra colocação muito interessante do PNE encontra-se disposta no item VI – Financiamento e Gestão, Da Gestão, Objetivos e Metas, item quarenta e um (41): “**Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional**”. O que é importante neste tópico é que esta definição nunca aconteceu, não foi instaurada uma Conferência Nacional de Educação com vistas a definir os padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na educação básica, o que significa que se o PNE é considerado lei, esta regra deveria ter sido cumprida, e em caso de omissão, o cidadão tem o direito de intentar medida cabível para assegurar o seu direito a ver instituídos tais padrões mínimos de qualidade, pois assim poderia facilmente requerê-los na justiça, como será analisado no terceiro capítulo.

2.3.2.5 Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE

O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE foi apresentado ao Presidente da República oficialmente no dia 15 de março deste ano, tendo sido tema de audiência pública no dia 27 de março na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, onde foram relatadas aos deputados todas as propostas que compõem o PDE, explicando a necessidade de cada uma das ações que compõe o plano.

No dia 07 de outubro de 2007 o ministro Fernando Haddad apresentou o documento “O Plano de Desenvolvimento da educação (PDE) – razões, princípios e programas”, este texto procura esclarecer as razões e os princípios que conduziram a formatação do conjunto de medidas e ações alinhadas no PDE. Este documento foi editado, pois em abril, quando da apresentação do PDE, inúmeras críticas surgiram devido a sua falta de justificativa e princípios norteadores.

Na verdade, parece ter havido uma inversão no processo; primeiro, o PDE foi lançado, depois foram promovidos os debates sobre sua forma e conteúdo.

Até por isso mesmo ainda é um plano em construção. É importante salientar, antes de ingressarmos na análise de cada das ações do PDE, que estas ainda não foram todas implementadas, sendo que em junho de 2007 apenas trinta ações estavam contidas no PDE, contudo em outubro de 2007 estas já perfaziam quarenta ações e, atualmente, o PDE possui cinquenta e duas ações publicadas.

Para Maria Malta Campos (2007, p. 06) há uma contradição entre os fins e os meios que “talvez explique o contraste entre a simplicidade lógica que fundamenta o plano – apoiada em metas baseadas no índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) – e a parafernália de decretos, portarias normativas, portarias interministeriais e resoluções que procuram implementar aspectos operacionais direta ou indiretamente vinculados às metas”.

Assim, descreveremos o que até agora foi apresentado à sociedade civil como parte das ações do PDE, sem desconsiderar que estas ainda estão em elaboração e novas ações podem ser implementadas a qualquer momento:

1) FUNDEB: O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) vai beneficiar 48 milhões de alunos no ensino básico, da creche ao ensino médio, além da educação especial e da educação de jovens e adultos (EJA). A implantação, que teve início em 1º de janeiro de 2007, se dará de forma progressiva em três anos e seu prazo de vigência é de quatorze anos. O novo fundo

atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2021. O Fundeb substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou durante dez anos (1997-2006). (NERY, 2007)³².

2) Provinha Brasil: Ler e escrever até os oito anos de idade. A exemplo do que já ocorre com os alunos do ensino fundamental e do ensino médio, as crianças de seis a oito anos também serão avaliadas na escola (LORENZONI, 2007)³³.

3) Transporte Escolar: Caminho da Escola é o nome do novo programa de transporte escolar para alunos da educação básica que residem na zona rural. O programa traz uma série de inovações, entre elas, isenção para impostos sobre a compra do veículo escolar e padronização da cor em todo o país (LORENZONI, 2007)³⁴.

4) Plano de Metas do PDE: Os sistemas municipais, estaduais e federal de ensino terão metas de qualidade para atingir. Nos próximos 15 anos, o Brasil terá que alcançar nota seis no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A partir da análise dos indicadores do IDEB, o MEC vai apoiar técnica e/ou financeiramente os municípios com índices baixos de qualidade de ensino. O Plano de Metas - Termo de Compromisso para

³² BRASIL. **Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007**. Institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB.

³³ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 10, de 2007**. Institui a Avaliação de Alfabetização Provinha Brasil, a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

³⁴ BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 03 do FNDE, de 2007**. Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece diretrizes e orientações para que os municípios e estados possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico para aquisição de ônibus, mini-ônibus, micro-ônibus e embarcações enquadrados no Programa; BRASIL. **Medida Provisória nº 382, de 24 de julho de 2007**. Dispõe sobre o desconto de créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, na aquisição no mercado interno ou importação de bens de capital destinados à produção dos bens relacionados nos Anexos I e II da Lei no 10.485, de 3 de julho de 2002, e dos produtos classificados na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto no 6.006, de 28 de dezembro de 2006; autoriza a concessão de subvenção econômica nas operações de empréstimo e financiamento destinadas às empresas dos setores de calçados e artefatos de couro, têxtil, de confecção e de móveis de madeira; e dá outras providências; Termo de Intenção - O Ministério da Educação e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social empreendem esforços para viabilizar a criação do Programa de Financiamento à Aquisição de Veículos de Transporte Escolar - PROESCOLAR ; BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 3453, de 2007**. Inclui o art. 9º-J na Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, estabelecendo linha de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para contratação de operações de crédito no âmbito do Programa Caminho da Escola; Isenta do ICMS as operações com ônibus, microônibus, e embarcações, adquiridos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito do Programa Caminho da Escola, do Ministério da Educação – MEC; BRASIL. **Lei n. 11.529, de 22 de outubro de 2007**. Dispõe sobre o desconto de créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, na aquisição no mercado interno ou importação de bens de capital destinados à produção dos bens relacionados nos Anexos I e II da Lei no 10.485, de 3 de julho de 2002.

Todos propõe diretrizes e estabelece metas para o IDEB das escolas, das redes municipais e estaduais de ensino (FRADE, 2007)³⁵.

5) Brasil Alfabetizado: Tendo o Nordeste como prioridade, a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) o Brasil Alfabetizado muda seu conceito. A alfabetização de jovens e adultos será, prioritariamente, feita por professores das redes públicas, no contraturno de sua atividade. Para isso, eles receberão bolsas do MEC. O redesenho do Brasil Alfabetizado prevê a responsabilidade solidária da União com estados e municípios (LORENZONI, 2007)³⁶.

6) Luz para Todos: Todas as escolas públicas terão energia elétrica. O início da instalação está previsto para 2009 (FRADE, 2007).

7) Piso Salarial do Magistério: Pelo Projeto de lei que propõe o piso nacional, têm direito a salário mensal de R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais) os profissionais do magistério com jornada de 40 horas semanais - o professor que está na sala de aula e aqueles que desempenham atividades de administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional – das redes públicas estaduais e municipais (LORENZONI, 2007)³⁷.

8) Formação: a Universidade Aberta do Brasil vai formar professores no interior do país. O principal objetivo da UAB é oferecer formação inicial de professores em efetivo exercício da educação básica pública que ainda não têm graduação, o que significa atender a demanda de milhares de professores, formar novos docentes e propiciar formação continuada a quase dois milhões de profissionais³⁸.

9) Educação Superior: Ampliar o acesso ao ensino superior é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que permitirá dobrar o número de alunos nas

³⁵ BRASIL. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 18 jan. 2008.

³⁶ BRASIL. **Decreto n. 6.093, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado; BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução 13 n. do FNDE, de 2007.** Estabelece os critérios e procedimentos para a transferência automática dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no exercício de 2007; BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 12 do FNDE, de 2007.** Estabelece orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais de alfabetização de jovens e adultos; BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 18, de 2007.** Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA, 2008; BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 9, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA.

³⁷ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei que regulamenta o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,** para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

³⁸ BRASIL. **Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.

salas de aula das universidades públicas federais. Para receber recursos previstos no PDE, as universidades federais precisarão apresentar projetos de reformulação que incluam, além do aumento de vagas, medidas como a ampliação ou abertura de cursos noturnos, a redução do custo por aluno, a flexibilização de currículos, a criação de novas arquiteturas curriculares e ações de combate à evasão (MACHADO, 2007)³⁹.

10) Fies solidárioAs regras do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) foram modificadas para facilitar o ingresso dos alunos à universidade. As novas normas alteram o limite de financiamento do programa para até 100% do valor da mensalidade, o que abrange cursos de mestrado e doutorado. Antes, o limite era de apenas 50%. Os estudantes que fizerem cursos de licenciatura também terão melhores condições de contratação. Os alunos podem contar com o financiamento total da prestação e com juros de 3,5% ao ano para cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia; 5,5% ao ano para os demais cursos de graduação e 6,5% ao ano para os cursos de mestrado e doutorado. (NERY, 2007)⁴⁰.

11) Biblioteca na Escola: Os alunos que estudam nas redes públicas do ensino médio terão acesso a obras literárias dentro das escolas onde estudam. Com a criação do Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio (PNBEM), 17.049 escolas terão suas bibliotecas atualizadas e ampliadas em 2008, de acordo com a Resolução (LORENZONI, 2007)⁴¹.

12) Nova Capes: Instituição irá colaborar na qualificação de professores. O projeto de lei prevê que os participantes de cursos de capacitação para o exercício das funções de formadores, preparadores e supervisores deverão ter, no mínimo, nível superior e experiência de um ano no magistério ou estarem vinculados a curso de mestrado ou doutorado. O valor da bolsa é de até R\$ 900,00. O projeto também prevê a criação de 410 cargos efetivos para a Capes (270 de analista e 140 de assistentes), além de 52 cargos comissionados. O Senado incluiu no projeto uma observação de que, pelo menos, 16 cargos sejam, obrigatoriamente,

³⁹ BRASIL. **Decreto n 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.

⁴⁰ BRASIL. **Lei n 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies .

⁴¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 2, de 2007**. Altera o cronograma de atendimento do Programa Nacional do Livro Didático para o ensino médio; BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 4, de 2007**. Dispõe sobre o Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE; BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 5, de 2007**. Dispõe sobre o Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio – PNBEM, 2008; BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 18, de 2007**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA, 2008; BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 9, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA.

ocupados por servidores do quadro permanente da agência.(ASSESSORIA DE IMPRENSA DA CAPES, 2007)⁴²

13) Estágio: As normas gerais sobre estágio também serão alteradas com o PDE. O plano propõe um projeto de lei que revoga a Lei nº 6.494, de 1977, e a Lei nº 8.859, de 1994. As medidas beneficiam alunos de instituições de educação superior, profissional e de ensino médio e alteram a disciplina jurídica do aprendiz para incentivar a conclusão do ensino médio. O Ministério da Educação quer efetivar a concepção do estágio como ato educativo supervisionado (FRADE, 2007)⁴³.

14) Pró-infância: De acordo com a Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estabelece as orientações e diretrizes para execução do Proinfância, os recursos do governo federal poderão ser usados em três tipos de obras da rede física de educação infantil: construção de creches e pré-escolas, melhoria da infra-estrutura física, reestruturação e aquisição de equipamentos (LORENZONI, 2007)⁴⁴.

15) Salas Multifuncionais: As salas são equipadas com televisão, computadores, DVDs e materiais didáticos específicos para a educação especial e frequentadas no contraturno para atendimento educacional especializado (FRADE, 2007)⁴⁵.

16) Pós-doutorado: A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes/MEC) lançará editais com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) - órgãos do Ministério da Ciência e Tecnologia - para apoiar recém doutores⁴⁶.

17) Censo pela Internet: O Censo Escolar deste ano inaugura o sistema de coleta de dados Educacenso, que inova no processo e no conteúdo. O lançamento de dados será feito pela Internet e novos tipos de dados serão solicitados, ou seja, será feito o levantamento de

⁴² BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 7.569/06**. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

⁴³ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 993/07**. Dispõe sobre o estágio de estudantes de instituições de educação superior, de educação profissional e de ensino médio, altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, e dá outras providências.

⁴⁴ BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 06 do FNDE, de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA).

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 12, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a criação do Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial; BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 13, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a criação do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

⁴⁶ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial nº 20** que dispõe sobre o Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD)

dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada⁴⁷.

18) Saúde nas Escolas: As escolas públicas terão atenção integral em saúde pelo programa Saúde da Família. O MEC e Ministério da Saúde criarão grupo de trabalho, cujas atribuições são a definição de diretrizes para o atendimento básico de saúde na escola e a elaboração de ações integradas entre as instituições da educação básica e as Unidades Básicas de Saúde e Equipes de Saúde da Família. O objetivo é articular práticas de educação e saúde para promover a vida saudável de estudantes e professores (MACHADO, 2007)⁴⁸.

19) Projeto “Olhar Brasil”: Para estimular os alunos da rede pública a não abandonar os estudos devido a problemas de visão (MACHADO, 2007)⁴⁹.

20) Programa “Mais Educação”: vai ampliar o tempo e o espaço educativo dos alunos da rede pública (FRADE, 2007)⁵⁰.

21) Educação Especial: Os ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Secretaria dos Direitos Humanos (SEDH) vão monitorar o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência, atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC/LOAS, do MDS (FRADE, 2007)⁵¹.

22) Professor Equivalente: MEC e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão criarão um banco de vagas docentes tendo como referência a unidade chamada professor-equivalente. A medida simplificará o processo de contratação dos professores nas universidades públicas federais (MACHADO, 2007)⁵².

⁴⁷ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 46** que estabelece as etapas do processo de execução do Censo Escolar de 2007.

⁴⁸ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial nº 16** que dispõe sobre a formação de um grupo de trabalho com a atribuição de elaborar um documento base que direcione a implementação do Programa Educação e Saúde nas Escolas; BRASIL. **Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro 2007**. Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências

⁴⁹ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa interministerial nº 15** que institui o "Projeto Olhar Brasil", que tem como objetivo identificar e corrigir problemas visuais relacionados à refração, visando reduzir as taxas de evasão escolar e facilitar o acesso da população idosa à consulta oftalmológica e aquisição de óculos.

⁵⁰ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa Interministerial nº 17** que institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens; BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa Interministerial nº 19** que estabelece as diretrizes para cooperação entre o Ministério da Educação e o Ministério do Esporte, com o objetivo de definir critérios visando a construção de quadras esportivas ou infra-estrutura esportiva em espaços escolares.

⁵¹ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa Interministerial nº 18** que cria o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC/LOAS, com prioridade para aquelas na faixa etária de zero a dezoito anos.

⁵² BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa interministerial nº 22** que constitui, em cada universidade federal, como instrumento de gestão administrativa de pessoal, um banco de professores-equivalente.

23) Guias de Tecnologia: o objetivo é aproveitar as melhores experiências em tecnologias educacionais para qualificar a educação básica (DINDO, 2007)⁵³.

24) Coleção Educadores: a coleção Educadores a ser publicada pelo Ministério da Educação. Além dos mestres brasileiros, a coleção terá trinta pensadores estrangeiros que exercem influência sobre a educação nacional, escolhidos dentro da série “*Penseurs de L’Education*”, publicada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). As obras serão enviadas para as escolas e bibliotecas públicas da educação básica (LORENZONI, 2007)⁵⁴.

25) Dinheiro na Escola: a partir de agora, as transferências de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) serão acrescidas de uma parcela extra de 50%, a título de incentivo (FRADE, 2007)⁵⁵.

26) Concurso: O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) vai abrir 191 vagas, das quais, 78 para especialistas em finanças e execução de programas e projetos educacionais e 113 para técnicos na mesma função. As instituições federais de educação profissional e tecnológica vão receber mais 2.10 profissionais para prover a fase 1 da expansão da rede federal. São 706 novos professores da educação básica e 1.394 cargos para técnicos administrativos em educação (FRADE, 2007)⁵⁶.

27) Acessibilidade: O Programa “Incluir: acessibilidade na educação superior” foi criado para apoiar a implantação ou consolidação de núcleos de acessibilidade nas universidades federais (FRADE, 2007)⁵⁷.

28) Cidades-polos: Serão criadas 150 escolas federais em quatro anos. A ação faz parte da segunda fase do plano de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica (FRADE, 2007)⁵⁸.

⁵³ BRASIL. Ministério da Educação. **Edital de pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que promovam a qualidade da Educação Básica.**

⁵⁴ BRASIL. Ministério da Educação. **Termo de Autorização que Autoriza o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a descentralizar recursos à Fundação Joaquim Nabuco para execução da coleção Educadores.**

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 09 do FNDE** que dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências.

⁵⁶ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n° 122** que autoriza a realização de concurso público e o provimento de cento e noventa e um cargos do Quadro de Pessoal do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação; BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n° 123** que autoriza a realização de concurso público e o provimento de dois mil e cem cargos do Quadro de Pessoal das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica vinculadas ao Ministério da Educação.

⁵⁷ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n° 14** que dispõe sobre a criação do "Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior"; BRASIL. Ministério da Educação. **Edital n° 3:** Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior.

29) Inclusão Digital: O Ministério da Educação (MEC) vai distribuir computadores para todas as escolas públicas até 2010. Serão gastos cerca de R\$ 650 milhões nas 130 mil escolas de educação básica. Depois de equipar as escolas de ensino médio em 2007, o MEC quer ampliar o acesso à tecnologia nas instituições públicas de 5ª a 8ª séries e, posteriormente, 1ª a 4ª séries. Ainda em 2007, serão implantados cinco mil laboratórios nas escolas rurais e 8,8 mil em escolas urbanas de 5ª a 8ª séries, totalizando 101,5 mil microcomputadores (FRADE, 2007)⁵⁹.

30) Gosto de Ler: O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) tornará possível o desenvolvimento da Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa, para estimular os alunos do ensino fundamental da rede pública a ler mais e a escrever melhor. Reforçar os hábitos de leitura e escrita dos estudantes e contribuir para a melhoria da qualidade do ensino são os objetivos da ação, que também deve colaborar com a qualificação de professores. A competição será realizada em 2008 (MACHADO, 2007).

31) Integração: Projeto cria Universidade Latino-Americana. A unidade, com sede em Foz do Iguaçu (PR), deverá fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas para o desenvolvimento nacional e ampliar a participação do Brasil no mercado internacional. Os cursos ministrados na Unila serão, preferencialmente, em áreas de interesse mútuo dos países-membros do Mercosul, com ênfase em temas envolvendo exploração de recursos naturais e biodiversidades transfronteiriças, estudos sociais e lingüísticos regionais, relações internacionais e outras áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento regional (NERY, 2007).

32) Universidade do Oeste do Pará: Oeste do estado ganha universidade federal. A unidade, com sede em Santarém (PA), será um desmembramento da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra). O projeto de lei será enviado ao Congresso Nacional. A Ufopa vai funcionar com o modelo acadêmico de multicampi, o que permitirá a exploração do potencial sócio-ambiental do oeste do Pará. A nova unidade atenderá à demanda de uma região densamente povoada e com economia e cultura peculiares. Resgatará, numa área marcada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da expectativa e do extrativismo vegetal e mineral, as tradições culturais e bens patrimoniais. Para o secretário de educação superior, Ronaldo Mota, a criação da Ufopa dará

⁵⁸ BRASIL. Ministério da Educação. **Chamada Pública que acolhe propostas de apoio à implantação de 150 novas instituições federais de educação tecnológica, no âmbito do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica.**

⁵⁹ BRASIL. Ministério da Educação. **Ato de autorização para a contratação de empresas objetivando o fornecimento e distribuição de 25 mil microcomputadores para os Laboratórios do Programa Nacional de Informática na Educação das Escolas Rurais (PROINFO-Rural).**

novo impulso à região Norte, que é rica em recursos naturais, minerais e culturais, mas é marcada por um baixo IDH (NERY, 2007).

33) Proinfo: Tecnologia em todas as escolas públicas. O Ministério da Educação vai dar acesso às novas tecnologias de informação e comunicação para as redes públicas de educação básica. Por meio da inclusão digital, o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) reforça o projeto de melhoria da educação básica, proposto pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A ação promoverá o uso pedagógico dessas tecnologias e capacitará educadores para a melhora do processo de aprendizagem nas escolas. O acesso à internet, que o ProInfo também deve ampliar, beneficiará não só a comunidade escolar como a população próxima às escolas. Desenvolvido em parceria com estados e municípios, o ProInfo cede computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais para as redes públicas, e oferece programas de capacitação para professores e agentes educacionais. Os estados e municípios devem garantir a infra-estrutura adequada ao pleno funcionamento do programa, oferecer suporte técnico e manutenção dos equipamentos, além de capacitar os educadores no uso dos equipamentos e tecnologias. (FRADE, 2007)⁶⁰.

34) E-tec Brasil: Educação profissional à distância. novo sistema vai implementar cursos a distância na educação técnica de nível médio, seguindo o bem-sucedido modelo da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que oferece cursos de graduação a distância para professores da educação básica. O Projeto propõe a adoção da educação a distância como instrumento para a expansão da oferta, interiorização e democratização do acesso a cursos técnicos de nível médio públicos e gratuitos. O decreto prevê que o e-Tec funcione em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, mediante a oferta de cursos técnicos de nível médio e de formação continuada para professores da educação profissional, na modalidade de educação a distância.

Os cursos serão ministrados por instituições públicas com ensino técnico de nível médio. De acordo com o decreto, o MEC fornecerá assistência financeira para a elaboração dos cursos, enquanto estados, distrito federal e municípios serão responsáveis pelas despesas de infra-estrutura, equipamentos, recursos humanos, manutenção das atividades e demais recursos necessários para a implantação dos cursos. (NERY, 2007)⁶¹

35) Brasil Profissionalizado: Educação profissional e economia local. Ampliar as vagas através da criação de uma rede de educação profissional nas instituições públicas de

⁶⁰ BRASIL. Decreto n. 6.300, de 12 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Tecnologia Educacional -ProInfo

⁶¹ BRASIL. Decreto n. 6.301, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil e-Tec Brasil

ensino, para oferta de educação profissional e tecnológica à distância, em escolas das redes públicas municipais e estaduais. A integração da educação profissional com o ensino médio é um dos focos do Plano de Desenvolvimento da Educação Básica (PDE). O programa Brasil Profissionalizado vai estruturar o ensino médio e articular as escolas aos arranjos produtivos e vocações locais e regionais, para inseri-las no desenvolvimento econômico local. O objetivo é construir um novo modelo para o ensino médio e combinar formação geral, científica e cultural com formação profissional dos estudantes. (FRADE, 2007)⁶².

36) Ifets: Mais vagas na educação profissional. Os Ifets serão instituições de educação básica, profissional e superior distribuídas por vários campi. Especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica, também terão forte inserção na área de pesquisa e extensão. As novas unidades serão constituídas a partir da integração dos centros federais de educação tecnológica (Cefets) e das escolas técnicas e agrotécnicas federais (NERY, 2007)⁶³.

37) Conteúdos Educacionais: Universidades e centros de pesquisas podem contribuir com o projeto. O propósito é oferecer subsídios aos professores de língua portuguesa, matemática, física, química e biologia para a produção, de forma criativa e diversificada, de conteúdos nas áreas de rádio, TV, software e experimentos educacionais. O edital foi lançado pela Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC), em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia. (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2007)⁶⁴

38) Iniciação à docência: Áreas onde faltam professores terão bolsas. Alunos de licenciaturas e pedagogia das universidades públicas receberão bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para desenvolver projetos de educação dentro das escolas da rede pública. O intuito incentivar a carreira do magistério nas áreas com maior carência de professores na educação básica e que são prioritárias para o projeto: ciências e matemática para 5^a a 8^a séries do ensino fundamental e física, química, biologia e matemática para o ensino médio. (FRADE, 2007)⁶⁵

⁶² BRASIL. **Decreto n. 6.095, de 24 de abril 2007.** Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET); BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto de lei que altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;** BRASIL, **Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Brasil Profissionalizado; BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 62, de 12 de dezembro de 2007** que estabelece as diretrizes para a assistência financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado

⁶³ BRASIL. Ministério da Educação. **Aviso de chamamento público MEC/Setec nº 2/2007: chamada pública de propostas para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFETs.**

⁶⁴ BRASIL. Ministério da Educação. **Edital de Seleção nº 1/2007** - Chamada pública para apoio financeiro à produção de conteúdos educacionais digitais multimídia

⁶⁵ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 38, de 12 de dezembro de 2007:** dispõe sobre o Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência - PIBID

39) Livre do analfabetismo: MEC certificará cidade que reduzir analfabetismo. O Ministério da Educação criou em junho um selo e dois tipos de certificados para premiar estados e municípios que alcançarem bom desempenho na educação básica pública, ação que inclui a alfabetização de jovens com mais de 15 anos e adultos. O Selo Município Livre do Analfabetismo será conferido a municípios que atingirem mais de 96% de alfabetização em suas redes. Os certificados se dividem em: Ótimo Desenvolvimento Educacional para aqueles que tenham Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) igual ou superior a seis; e Bom Desenvolvimento Educacional, para estados e municípios com Ideb superior ou igual a cinco e inferior a seis. O objetivo é apresentar os sistemas educacionais de excelência para que sirvam de inspiração para os municípios com baixos índices.(FRADE, 2007)

40) Pesquisa: MEC investe em centro de neurociências. Pesquisadores e alunos do ensino fundamental do Rio Grande do Norte vão ganhar um centro de pesquisas na área de ciências. O Ministério da Educação vai investir R\$ 42,2 milhões, entre 2008 e 2010, na construção do centro de pesquisas e de uma escola de ensino regular e na aquisição de equipamentos, que vão integrar o Campus Cérebro, no município de Macaíba (RN), distante 14 quilômetros de Natal. A unidade trabalhará em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e com a Associação Alberto Santos Dumont para Apoio à Pesquisa. Para reforçar a integração internacional, o centro e a UFRN promoverão dez cursos na área de neurociências trazendo pesquisadores reconhecidos mundialmente. (NERY, 2007)⁶⁶

41) Atenção ao Aluno: Merenda e transporte para toda educação básica. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) deverão atender a toda a educação básica. Atualmente, o transporte escolar e o Dinheiro Direto na Escola beneficiam apenas os alunos do ensino fundamental, enquanto a merenda atende à educação infantil e ao ensino fundamental. A ampliação desses programas atende aos objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril, que pretende melhorar a qualidade do ensino brasileiro dando condições mais adequadas de aprendizagem a todos os estudantes do país. (NERY, 2007)

⁶⁶ BRASIL. Ministério da Educação. **Protocolo de intenções que entre si celebram a união, por meio do Ministério da Educação, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Associação Alberto Santos Dumont para apoio à pesquisa visando a conjugação de esforços para o desenvolvimento do Instituto Internacional de Neurociências, inclusive no que se refere à implantação do Campus do Cérebro em Macaíba – RN**

42) Estágio: Bolsistas do ProUni terão oportunidade na CEF. O Ministério da Educação e a Caixa Econômica Federal firmaram nesta quarta-feira, 12, parceria que estabelece a oferta de estágio aos bolsistas do Programa Universidade para Todos (ProUni). A medida faz parte das ações complementares ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).(TANCREDI, 2007)⁶⁷

43) Assistência Estudantil: Estímulo ao acesso e permanência. A partir de 2008, estudantes da educação superior receberão auxílio estudantil para moradia, alimentação, transporte, cultura, esporte, inclusão digital e assistência à saúde. O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) vai ampliar as possibilidades de acesso e permanência dos alunos na graduação pública federal. Serão investidos cerca de R\$ 130 milhões a cada ano. A prioridade de atendimento será dada aos alunos oriundos da rede pública de educação básica ou com renda per capita familiar de até um salário-mínimo e meio. As ações devem contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico desses alunos e ajudar na prevenção de repetência e evasão. (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2007)⁶⁸

44) Educação à distância: Educação superior a distância tem nova regulamentação. Todos os processos de regulação, supervisão e avaliação terão como base a mesma regra da educação superior presencial. Alguns artigos dos decretos nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, foram alterados para se adequar à modalidade a distância. Outros artigos são específicos da modalidade. (FRADE, 2007)⁶⁹

45) Transparência: Processos mais rápidos e eficientes com o e-MEC. O e-MEC é um sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil. Todos os pedidos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e de autorização, renovação e reconhecimento de cursos, além dos processos de aditamento, que são modificações de processos, serão feitos pelo e-MEC. A mudança vai tornar os processos mais rápidos e eficientes, uma vez que serão feitos eletronicamente. As

⁶⁷ BRASIL. Ministério da Educação. **Protocolo de intenções que entre si celebram a união, representada pelo Ministério da Educação e a Caixa Econômica Federal, objetivando a oferta de estágio aos estudantes participantes do Programa Universidade para Todos – ProUni**

⁶⁸ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES

⁶⁹ BRASIL. **Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007.** Altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

instituições podem acompanhar o trâmite do processo no ministério que, por sua vez, pode gerar relatórios para subsidiar as decisões. (FRADE, 2007)⁷⁰

46) Livro sobre PDE: Razão, princípios e programas.

47) Incentivo à ciência: Menos tributo para quem investir em pesquisa. A nova lei estabelece critérios de direito de propriedade intelectual. As empresas que investirem em pesquisa receberão isenção fiscal inversamente proporcional ao direito de propriedade. Quanto menor a isenção fiscal, maior é o direito da empresa sobre a pesquisa e vice-versa. As instituições científicas e tecnológicas, por exemplo, terão sempre um percentual da propriedade intelectual, que será de 15%, no mínimo, e 83%, no máximo. Pela lei, podem participar instituições científicas e tecnológicas, como universidades, institutos e laboratórios. (FRADE, 2007)⁷¹

48) PDE Escola: Cada escola pública terá seu próprio plano de ação. O Ministério da Educação liberou R\$ 300 milhões para que as redes de ensino garantam a qualidade do ensino e o direito de aprender de cada criança. A medida faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). São R\$ 60 milhões em 2007, para atendimento a 2.196 escolas que já haviam recebido a metodologia do PDE-Escola, por meio do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola). As demais 7.665 receberão os recursos em 2008. (FRADE, 2007)⁷²

49) Formação da saúde: Ações melhoram educação de profissionais da saúde. Com duas novas ações, os ministérios da Educação e da Saúde iniciam um investimento diferenciado para melhorar a formação dos profissionais da área da saúde. As ações serão detalhadas pela Comissão Interministerial de Gestão da Educação na Saúde e pelo Programa de Educação tutorial em Saúde (PET-Saúde). (CALDAS, 2007)

50) Literatura para Todos: MEC abre segunda edição do concurso destinado a estimular a produção literária de autores que escrevem para jovens e adultos em processo de alfabetização. O concurso vai premiar nove escritores com R\$ 10 mil cada um e elaborar uma publicação com os trabalhos vencedores, que será distribuída para escolas e bibliotecas públicas. (NERY, 2007)

51) Extensão, ensino e pesquisa: Programa financia projetos e programas de extensão. Programa de Apoio à Extensão Universitária (Proext) dispõe de R\$ 6 milhões para

⁷⁰ BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação

⁷¹ BRASIL. **Lei 11.487, de 15 de junho de 2007.** Concede incentivos fiscais a empresas que investem em projetos de pesquisa.

⁷² BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa Nº 27, de 21 de junho de 2007** - Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola

financiar programas e projetos de extensão em instituições federais e estaduais de ensino superior e de centros federais de educação tecnológica (Cefets). (NERY, 2007)

52) Licenciatura de qualidade: Projeto apoiará formação de professor da educação básica. O Prodocência vai auxiliar o Ministério da Educação a atingir a meta do Plano Nacional de Educação (PDE), de aprimorar a qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas do país.(NERY, 2007)

Lorenzoni e Rosa (2007), os especialistas convidados para a apresentação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no Palácio do Planalto, no dia 15 de março de 2007, destacaram o fato de que é a primeira vez que um plano envolve todos os eixos do setor: educação básica, superior, profissional e continuada.

No mais, se verifica que as cinquenta e duas ações descritas no PDE possuem regramentos próprios para cada uma delas, algumas já regularmente instituídas através de leis, decretos ou portarias, outras, no entanto, estando em trâmite no Congresso Nacional. Todas essas medidas visam à melhoria da qualidade da educação brasileira, em todos os níveis de aprendizado, incluindo a pós-graduação.

Segundo Vieira o PDE é uma conjugação de ações novas e antigas que busca a articulação de políticas entre Municípios, Estados e União:

Sob um grande guarda-chuva denominado Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o governo Lula apresentou à sociedade brasileira um conjunto de ações, novas e antigas. O Plano tem o inerente mérito de pôr o tema em relevância na cena nacional. Busca, também a articulação de políticas entre municípios, estados e União, sabidamente um desafio decorrente das frágeis bases sistêmicas do processo de descentralização. Procura, ainda, fixar metas para escolas e redes de ensino, o que é importante para o bom uso dos sempre escassos recursos destinados ao setor. (VIEIRA, 2007)

Para Maria Malta Campos (2007, p. 06) “por tudo isso, o PDE, para além do consenso de que é uma iniciativa positiva quando a seus principais objetivos, provoca inúmeras dúvidas sobre os meios previstos para sua implantação”. Isto porque, segundo Maria Beatriz Luce (*apud* CAMPOS, 2007, p. 07), o grande desafio parece estar na maneira de articular as metas com os instrumentos propostos nas ações, assim, ela cita alguns dos grandes problemas, do ponto de vista do planejamento e da gestão:

A desconsideração do papel dos estados na definição e implementação de políticas educacionais, na medida em que o PDE privilegia a articulação direta entre Governo Federal e os municípios; o fato de que as notas baixas no IDEB nem sempre significam falta de recursos nos municípios, mas sim sérios problemas de gestão; e a falta de organicidade entre o PDE e o Plano Nacional de Educação. (LUCE *apud* CAMPO, 2007, p. 07)

Mas, existem além destas problemáticas, que são as principais preocupações do PDE, outras não menos importantes, tal como a medida de avaliação proposta no Provinha Brasil, pois mede resultados de alunos muito jovens. Esta é a opinião de Maria Malta Campos (2007, p. 07) que coloca que esta resistência ocorre porque tal prova “se limita a medir resultados de alunos bastante jovens, em seu processo de alfabetização, sem levar em conta o contexto em que eles estão sendo (ou não) alfabetizados”. Cury concorda com este posicionamento:

Não precisa fazer Provinha Brasil para a criança de 6 a 8 anos. Isso é um absurdo. Já existe um diagnóstico preciso do motivo da falta da qualidade. Isso me parece o maior equívoco deste PDE. Submeter uma criança pequena que está em processo de formação a uma prova como esta é ignorar o que significa ciclo de vida (CURY, 2007, p. 14)

Além deste tema há outra discussão que tem pautado o PDE: a idéia central de que a melhoria da qualidade da educação passa pela avaliação do professor.

Neste sentido, Maria do Carmo Brant de Carvalho (2007, p. 11) lembra que o “PDE não discute o trabalho docente como emancipador. Tanto suas diretrizes quanto as medidas postas pela política de formação responsabilizam e premiam individualmente o professor”. O PDE privilegia o mérito. Contudo, conforme lembra Cury (2007, p. 15) “os professores estão perdidos porque não sabem o que será avaliado no ENEM, no SAEB. Antes criticávamos porque havia um currículo mínimo obrigatório que vinha do MEC, mas pelo menos o professor tinha segurança do que deveria ensinar. Hoje, não. Ele não sabe bem em que vai ser avaliado e não sabe o que deve ser ensino e o que não deve”.

Assim, quanto ao trabalho docente, é preciso antes de qualquer coisa, compreender o que vai ser avaliado nestes testes e como se vai ser avaliado.

No que se refere aos professores há ainda uma discussão quanto ao piso nacional de salário, onde há a proposta de que o mesmo seja de R\$850,00 (oitocentos e cinquenta reais) para quem fez ou não faculdade. Para Carvalho (2007, p. 11) “isso não é política educacional de valorização dos trabalhadores de educação. Para avançar é necessário que se vincule a questão do piso à dos planos de carreira e que se estabeleçam efetivamente diretrizes para serem discutidas e debatidas pelos governos estaduais e municipais”.

Neste trabalho, entretanto, nos restringiremos a analisar o Plano de Metas, que trata especificamente da qualidade da educação básica e do IDEB como índice para se auferir tal qualidade.

Assim, o Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 que é extremamente recente, como todo o PDE, foi emitido pelo Presidente da República e dispõe sobre a implementação do Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação, que deverá ser efetivado pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, bem como com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica⁷³. Este compromisso pauta-se por algumas diretrizes:

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

- I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;**
- II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;**
- III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;**
- IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;**
- V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;**
- VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;**
- VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;**
- VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;**
- IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;**
- X - promover a educação infantil;**
- XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;**
- XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;**
- XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;**
- XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;**
- XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;**
- XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;**

⁷³ PDE, art. 1º.

- XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
- XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
- XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;**
- XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;**
- XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
- XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;
- XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
- XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;
- XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;
- XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
- XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
- XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, grifo nosso)**

Há, portanto, no Plano de Metas uma visão integrada que prescreve uma ação conjunta entre as esferas municipal, estadual e federal. Contudo, o elemento mais importante do Plano é sem dúvida alguma a participação efetiva da sociedade, pois é importante que esta entenda que o aprendizado é um direito social e que a educação de qualidade é um direito constitucional de todos.

Contudo, o documento é econômico quando aborda os mecanismos de participação, pois permanece uma lacuna quanto a possíveis relações entre os conselhos de gestão e o controle social.

Note-se, portanto, que são vinte e oito metas/diretrizes visando à melhoria da qualidade da educação básica brasileira, entre elas encontramos parâmetros mais específicos quanto à exigibilidade de uma qualidade desta educação, como por exemplo, **alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade (II)**; outros mais subjetivos, contudo que suscitam discussões, como **estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir (I)**; ou individualizados, como **acompanhar cada aluno da rede**

individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente (III) e combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial (IV).

A intenção do plano, segundo o ministro Fernando Haddad, é mudar o quadro atual, especialmente da educação básica, a partir de mais recursos e de metas de qualidade que garantam o retorno dos investimentos. “Até agora tratamos de manutenção do ensino, mas não de desenvolvimento, que implica qualidade”(HADDAD *apud* MACHADO, 2007).

Verificamos também que existem ações diversas que tendem a valorizar o magistério e a interação dos pais e da sociedade com a escola.

O artigo terceiro trata especificamente do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, trazendo que a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Ou seja, o IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). Ele foi desenvolvido para ser um indicador que sintetiza informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino), abordaremos melhor este assunto no próximo capítulo quando versamos sobre as pesquisas de avaliação do desempenho educacional.

Indicadores educacionais, como o IDEB, são desejáveis por permitirem o monitoramento do sistema de ensino do País. Sua importância, em termos de diagnóstico e norteamento de ações políticas focalizadas na melhoria do sistema educacional, está em: a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência; b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino.

Já, o artigo quarto do PDE traz que este Plano não é obrigatório, estando vinculado a um termo de adesão, ou seja, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal não são obrigados a aderirem a este Compromisso. O que não geraria responsabilidade pela qualidade, nos

termos do compromisso. Contudo, eles também não receberiam o apoio suplementar e voluntário da União.

É importante colocar também que aqueles que aderirem ao PDE terão metas a atingir numa respectiva evolução de tempo, que será determinada pelo Ministério da Educação através de um informe elaborado pelo INEP.

Quando a União tiver que apoiar um Município, Estado ou Distrito Federal, isto se dará mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas – PAR que é um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes, o que será feito por equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local. A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica.

O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica. O descumprimento das obrigações constantes do convênio implicará a adoção das medidas prescritas na legislação e no termo de cooperação. Contudo, não há na legislação quais serão estas medidas adotadas para punição do ente que descumprir o termo de cooperação.

Neste aspecto, a efetividade do plano dependerá de como e quando a sociedade brasileira vai legitimá-lo, pois a participação de cada Município ou Estado poderá sofrer pressão de seus cidadãos. Esta problemática apenas poderá ser respondida quando o plano efetivamente for colocado em prática e começar a surtir resultados.

Uma colocação interessante efetuada pelo MEC, neste documento lançado em outubro de 2007, é a afirmação de que a defesa de incentivos por prêmios de caráter pecuniário é um “equivoco comum”, explicando que a restrição de recursos às unidades escolares e redes, deve ser utilizada para equalizar as oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento.

Assim, o Plano de Metas é apresentado como uma possibilidade para inaugurar um novo regime de colaboração, onde, no entanto, o papel dos Estados não está definido objetivamente, pois em todo documento só há referência aos gestores municipais.

André Lazaro, secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação, coloca que são duas dimensões que o PDE destina aos Estados.

A primeira é o estado como gestor de uma rede, é tratado então como um ente federado como os municípios. Inclusive estamos desenvolvendo um plano de ações articuladas para os Estados, em diálogo com o Conselho nacional dos Secretários de Educação (CONSED). Uma segunda dimensão é o estado como ente federado que geralmente tem melhor infra-estrutura que os municípios e que pode exercer um papel de gerenciamento e acompanhamento de metas do PDE naquele território. (LÁZARO, 2007, p. 17)

Cury explica esta problemática colocando:

O que o governo federal está fazendo com o PDE é ir diretamente aos municípios. Ir aos municípios na condição em que se encontram hoje e em sua diversificação enorme talvez não seja suficiente. É um passo a mais, mas para dar cota do problema, seria preciso mais ousadia.

O regime de colaboração teria que ter um enquadramento mais amplo, que é o parágrafo do art. 23 da Constituição Federal, que até hoje não foi regulamentado. Esse artigo define o que é pacto federativo por regime de colaboração. Regulamentá-lo implicaria em repensar o pacto federativo e questões candentes como a do *superávit* primário e uma discussão da redistribuição e recomposição dos impostos. Nossos parlamentares não discutem isso e ficamos dentro do quadro atual. (CURY, 2007, p. 14)

O autor ainda coloca que “mesmo que não seja do seu melhor gosto esse pacto com os municípios, é um avanço interessante”, na verdade, acreditamos assim como Cury (2007, p. 15) que se o PNE tivesse tido os recursos necessários para ser implementado, muitas das ações do PDE não seria necessárias.

O MEC justifica que as metas do PNE não puderam ser adotadas por estarem referenciadas na abrangência do atendimento, desconsiderando a qualidade da educação ofertada, ou seja, o PNE fixa metas para correção de fluxo, mas não determina prazo para fixação de “indicadores básicos de qualidade”, exceto na educação especial.

Apesar disso, sem dúvidas, o PDE representa a primeira ação articulada de políticas públicas promotoras de direitos educativos da atual gestão. Esse plano dá um novo conteúdo ao regime de colaboração entre Municípios, Estados, Distrito Federal e União na promoção do ensino. Para entendê-lo, portanto, é necessário conhecer a divisão constitucional de responsabilidades pela garantia e oferta da educação escolar, ou seja, suas competências materiais e legislativas.

Um exemplo claro, e talvez o mais objetivo de todos os direitos trazidos por este plano de metas e de fácil exigibilidade judicial quanto à qualidade da educação, refere-se à alfabetização de crianças até, **no máximo, os oito anos de idade**, aferindo os resultados por exame periódico específico (inciso II, artigo 2, Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007). O que significa dizer que as crianças matriculadas e que freqüentem o ensino fundamental, aos oito anos de idade **deverão obrigatoriamente**, a partir do Decreto em questão, estar

alfabetizadas. A alfabetização consiste, conforme o Dicionário Aurélio – a forma mais simples de explicar um conceito – “saber ler e escrever” (FERREIRA, 2001, p. 214).

Desta forma, as crianças que freqüentaram o ensino fundamental até os oito anos de idade devem saber ler e escrever, caso contrário a oferta deste ensino estará irregular e será admissível o ingresso com ação judicial responsabilizando a autoridade competente do Poder Público responsável pela esfera de ensino (Município ou Estado, e concorrentemente a União).

2.4 A Organização do Sistema de Ensino Brasileiro

Conforme o art. 1º da Constituição Federal de 1988, o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. A República é uma forma de governo na qual um representante, chamado de Presidente nas Repúblicas Presidencialistas e de Primeiro-Ministro nas Repúblicas Parlamentaristas, é escolhido direta ou indiretamente pelo povo para ser o Chefe de Governo.

Assim, faz-se necessário para compreensão da organização do sistema de ensino brasileiro esclarecer o conceito de Federação.

Nosso país constitui-se em um Estado Federado, ou seja, ele é dividido em diversas unidades autônomas chamadas de Entes Federativos. Estes, por sua vez, são divididos entre Estados e Municípios e pelo Distrito Federal. Há muita contenda sobre o caráter federativo dos Municípios, visto que na maioria dos países os Municípios são apenas classificados como subdivisões administrativas dos Estados. Contudo, nossa Constituição é explícita em classificá-los como Entes Federativos dotados de autonomia (AÇÃO EDUCATIVA, 2007b).

No Brasil, entretanto, graças ao sistema federativo, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, possuem competências próprias, previstas na própria Constituição. Áreas de atuação exclusivas que, por vezes, podem ser compartilhadas a depender da matéria tratada.

Neste sentido, José Afonso da Silva explica que:

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal. São notórias as dificuldades quanto, a saber, que matérias devem ser entregues à competência da

União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios. (SILVA, 2002, p. 475)

Juridicamente, portanto, quando se diz que determinado município é competente para ofertar ou legislar sobre educação infantil, não estamos emitindo juízo de valor sobre sua atuação nessa área, e sim afirmando que tal nível de ensino compõe sua atribuição.

Daí, em nosso país cada um dos 5.564 municípios, 27 estados e Distrito Federal têm autonomia em relação ao outro e competências próprias, ou seja, somente ele pode tratar de determinados assuntos. Contudo, para algumas matérias, permite a Constituição que as unidades da federação atuem em conjunto ou de forma substitutiva. Essa atuação pode se dar de forma complementar, chamada pela Constituição de competência concorrente⁷⁴. Nessa forma de competência, o ente federal de maior grau na escala de hierarquia, a saber: a União em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e os Estados sobre os Municípios; trata do assunto de forma geral, deixando a especificidade da matéria, se houver, nas mãos dos entes federativos específicos (AÇÃO EDUCATIVA, 2007b).

Quanto à educação o nosso sistema de ensino está assim organizado:

Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, 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;

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º - Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (CF, grifo nosso)

Quando, no caso acima, o ente federado de maior grau exime-se de tratar determinado assunto que deveria, pode o ente inferior tratá-lo mesmo se for matéria classificada como de caráter geral, posta a inoperância do primeiro. Essa forma de competência nossa Constituição chama de suplementar, estando sempre ligada à competência concorrente, pois é uma espécie de substituta desta.

⁷⁴ CF, art. 24.

Nossa Constituição também menciona aquelas que são competências exclusivas da União⁷⁵, ou seja, quando apenas esta entidade é capaz de agir ou legislar sobre determinada matéria; as competências privativas da União⁷⁶, quando somente esta pode dispor sobre determinadas matérias, sendo possível a participação dos Estados somente através de Lei específica que os autorize e, por fim, as competências comuns⁷⁷, que são aquelas que qualquer ente federativo pode trabalhar em pé de igualdade. Tais competências podem também ser classificadas como materiais, quando dizem respeito à implementação de políticas públicas pelo Poder Executivo; ou legislativas, quando se referem à capacidade de estabelecer normas sobre determinados assuntos.

A determinação dessas competências faz-se extremamente necessária para podermos responsabilizar as diferentes pessoas públicas quando estas falham com a devida prestação de serviços. A falta de conhecimento sobre quem é quem no âmbito da execução de nossos direitos, das políticas públicas e, mais especificamente, do direito à educação, muitas vezes inviabiliza o próprio exercício do direito.

Portanto, conforme a CF/88 e a organização do sistema de ensino brasileiro, acima descrito, compete aos Municípios e ao Estado promover o ensino fundamental de qualidade, o Município é responsável pelas séries iniciais do ensino fundamental (primeira a quinta série) e o Estado pelas demais séries (sexta a nona série), sendo que a União deve exercer a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou seja, a União em caso de oferta irregular por falta de qualidade no ensino fundamental, responde judicialmente de forma concorrente, solidária, com o Estado ou Município – dependendo da série em que se promova a deficiência na qualidade educacional – sendo ambos responsáveis pela promoção de uma educação de qualidade no ensino fundamental.

⁷⁵ CF, art. 21.

⁷⁶ CF, art. 22.

⁷⁷ CF, art. 23.

3 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O mundo nas últimas décadas sofreu grandes mudanças e a escola está tendo dificuldades em acompanhar a velocidade destas transformações. Segundo Beisegel (1980) 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.

Romualdo Portela de Oliveira (2006) salienta que Beisegel traz dados referentes ao início dos anos 70 e que, apesar de decorridos mais de vinte anos, a essência do trabalho mantém-se correta. Isto porque, nesse período, “intensificou-se a ampliação das oportunidades de escolarização para a população, praticamente se universalizou o acesso e a permanência no ensino fundamental e ampliaram-se significativamente os índices de conclusão deste ensino” (OLIVEIRA, 2006, p. 30).

Neste contexto, se por um lado aumentou-se o número de escolas, por outro a exclusão dentro do sistema de ensino permaneceu o mesmo, um exemplo disso foi a manutenção por anos, do exame de admissão, este problema só começou a ser superado na década de sessenta, quando, segundo Oliveira (2006, p. 38), “se amplia a escolarização obrigatória para oito anos, deixando de ter sentido um obstáculo formal ao progresso de todos. Sua manutenção seria a negação da própria ampliação da escolaridade obrigatória como direito de todos”.

O autor ainda complementa salientando que “o impacto do fim do exame de admissão foi visível e imediato, pois rapidamente, ampliaram-se as taxas de acesso ao antigo ginásio, agora reunido ao primário em um primeiro grau de oito anos” (OLIVEIRA, 2006, p. 38). Contudo, outro problema se apresentava, pois

[...] ao se ampliar o acesso, visibiliza-se outra exclusão, a que se produz no interior do sistema escolar. Passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola. Os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo alguns anos, mas não concluíam qualquer etapa do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono. (OLIVEIRA, 2006, p. 39)

Segundo Patto (1990, p. 23) “com a ampliação do acesso é que vai se observar com crescente preocupação os processos de “produção do fracasso escolar” e a extensão da chamada “pedagogia da repetência””. Por causa disso, são editadas políticas que proíbem a reprovação em determinados etapas, são as políticas de ciclos de aprendizagem.

Estas políticas de ciclos de aprendizagem têm como premissa a regularização do fluxo escolar. De acordo com Oliveira (2006, p. 45) uma das críticas que tem sido levantada contra

este processo é que “tal “regularização” do fluxo estaria ocorrendo em detrimento da qualidade de ensino”, ou seja, o que está se observando aqui é que um dos “tradicionais mecanismos de exclusão da escola, reprovação seguida de evasão, está sendo minimizado”.

Para Patto (1990) esse processo coloca o sistema escolar, talvez pela primeira vez em nossa história educacional, ante o desafio de assumir a responsabilidade pelo aprendizado de todas as crianças e jovens, responsabilizando-se por seu sucesso ou fracasso, pois a estratégia de “culpabilização” da vítima perde força.

Analisando este contexto, concordamos com Sanfelice (1996) e Beisegel (1980), a escola não perdeu qualidade, ela ganhou quantidade, ela se estendeu a setores cada vez mais amplos da população. A escola mudou, o mundo mudou, os alunos mudaram, a realidade é totalmente outra e exige inclusive, um quadro teórico diferente do apresentado no passado. Alcançar uma educação de qualidade, no novo panorama educacional que converge com os processos de globalização e políticas neoliberais, requer uma maior mobilidade dos educadores e uma concentração de esforços de todos os profissionais da educação, bem como da sociedade em geral.

E é neste sentido que Beisegel salienta o que significa o ingresso na escola para a classe social, até então, excluída:

Para quem não tinha acesso à educação escolar, mesmo este ensino de má qualidade representa uma indiscutível melhoria, isso não significa, obviamente, que as evidentes deficiências da escola pública sejam aceitáveis. É preciso melhorar as condições de funcionamento da escola. Mas as avaliações da qualidade da escola pública não podem ignorar as transformações qualitativas introduzidas no ensino como consequência do processo de sua extensão às classes populares (BEISEGEL, 1999, p. 38, grifo nosso).

Oliveira e Araújo (2005) destacam que os resultados dos testes padronizados no ensino fundamental revelam que a “ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades regionais e internas aos próprios sistemas”. E mais, os autores ainda colocam que

[...] apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória de escolarização observada nas últimas décadas, o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades tanto sociais quanto regionais, o que inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação entendida como direito: a garantia de permanência na escola e com nível de qualidade equivalente para todos. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 13).

Portanto, conforme Silveira (2006, p. 50) “para garantir educação para todos, não basta apenas matricular os alunos nas escolas, é preciso haver uma escola com qualidade para todos, necessitando, portanto, mais recursos para a educação”.

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.

Romualdo P. Oliveira (2006, p. 66) assevera que apesar de encontrarmos na literatura uma interpretação bastante crítica desse processo de expansão do ensino, que enfatiza o que não se alcançou, e diminui a importância do que se conseguiu, devemos atentar para o que foi alcançado. Optamos assim como o autor a chamar a atenção para o que se conseguiu.

E o autor ainda coloca:

Não que isso signifique abraçar um otimismo ilusório ou que não se perceba a dimensão das insuficiências e da desigualdade incorporada nessa dinâmica. Entretanto, tomada de um ponto de vista histórico, esse processo reduziu a desigualdade de acesso à educação e não a aumentou, ainda que esta permaneça profundamente desigual (OLIVEIRA, 2006, p. 66).

Importante salientar também que esta questão da qualidade da/na educação não pode estar centrada somente no funcionamento da escola, pois se trata igualmente de um problema social e não apenas pedagógico, assim, é necessário a melhoria da qualidade de vida da sociedade para que se tenha uma educação de qualidade. Nota-se que os países que qualificaram a educação melhoraram a sua sociedade como um todo.

Hoje, a escola vive uma dicotomia quanto à sua função, de um lado temos o entendimento de que a escola deve oferecer mais que a escolarização formal, cabe a esta também respeitar as idiossincrasias de seus atores, despertar a curiosidade, desenvolver a autonomia e estimular o rigor intelectual (PERRENOUD, 1999); de outro lado, temos que o papel da escola é, de forma muito mais estreita, formar indivíduos aptos ao trabalho, prontos para favorecer o crescimento econômico. Percebe-se, portanto, a divisão entre a função da escola para a educação de um cidadão crítico-reflexivo e a função da escola para o mercado de trabalho.

Assim, o papel de escola que adotamos neste trabalho é o da escola que propicia “a inclusão social e a consciência cidadã, que assegure as condições de enfrentamento aos desafios do mundo contemporâneo” (DI GIORGI; LEITE; RODRIGUES, 2005, p. 35). É neste sentido que analisaremos o conceito de qualidade no ensino fundamental.

3.1 Discutindo o Conceito de Qualidade

Como já foi visto a educação em geral vem trazendo enormes desafios a serem enfrentados pelos educadores e pela sociedade em geral, entretanto parece-nos que, hoje, o maior deles corresponde à qualidade do ensino.

Oliveira salienta 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 se sobressai e pauta o debate e a política educacional. **Um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à idéia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a idéia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala.** (OLIVEIRA, 2006, p. 83, grifo nosso)

Como já tentamos demonstrar, o primeiro indicador foi condicionado pela oferta limitada. Isso significa que a primeira noção de qualidade com a qual a sociedade brasileira aprendeu a conviver foi aquela da escola cujo acesso era insuficiente para atender a todos, pois o ensino era organizado para atender aos interesses e expectativas de uma minoria privilegiada. Portanto, a definição de qualidade estava dada pela possibilidade ou impossibilidade de acesso (OLIVEIRA, 2006).

A partir dessa lógica da existência de um primeiro critério de qualidade condicionado pela oferta limitada, a política educacional erigida para fazer frente à demanda por escolarização era relativamente simples: bastava construir prédios escolares. (OLIVEIRA, 2006, p. 84).

A ampliação das oportunidades de escolarização da população gerou obstáculos relativos ao prosseguimento dos estudos desses novos usuários da escola pública, visto que não tinham as mesmas experiências culturais dos grupos que tinham acesso à escola anteriormente, e esta não se reestruturou para receber essa nova população. Dessa forma, os

obstáculos à democratização do ensino foram se transferindo do acesso para a permanência com sucesso no interior do sistema escolar (OLIVEIRA, 2006, p. 85).

Assim, no final dos anos 1970 e nos anos 1980, um segundo indicador de qualidade foi incorporado ao debate educacional. A partir da comparação entre a entrada e a saída de alunos do sistema de ensino, era medida a “qualidade” da escola. Se a saída se mostrasse muito pequena em relação à entrada, a escola ou o sistema como um todo teria baixa qualidade (OLIVEIRA, 2006, p. 86).

A adoção de ciclos, da promoção automática e de programas de aceleração da aprendizagem incide exatamente na questão da falta de qualidade, evitando os mecanismos internos de seletividade escolar que consistiam basicamente na reprovação e na exclusão pela expulsão “contabilizada” como evasão (OLIVEIRA, 2006, p. 87).

A partir dessa dificuldade, 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.

Assim, a partir deste momento, o mais importante já não é garantir acesso, permanência e sucesso – entendido como conclusão – do ensino fundamental, como se defendia há pouco mais de duas décadas, mas sim proporcionar uma educação de qualidade.

Concordando com Oliveira (2006, p. 54) percebemos que “esse processo representa uma mudança de qualidade na educação brasileira”, tendo em vista que as etapas aqui descritas pela qual a educação percorreu são consideradas, pelo autor, como mudanças que buscaram sempre a educação de qualidade, ora esta se configurava pelo acesso, em seguida pela manutenção destes alunos na escola e, atualmente, pela efetiva qualidade do ensino.

Assim, após este breve relato histórico do entendimento do conceito de qualidade no Brasil, efetuado por Romualdo P. Oliveira (2006) em sua tese de livre docência, é importante colocar que o intuito deste trabalho, é apenas traçar algumas vertentes sobre o conceito da qualidade de educação, sobretudo trazendo os aportes teóricos relevantes ao tema com intuito de iniciar uma discussão que permeie os indicadores ou parâmetros mínimos de qualidade educacional que possam ser exigidos judicialmente.

Obviamente, que o conceito de qualidade é extremamente subjetivo e abrange diversas possibilidades, mas acreditamos que se conseguirmos alcançar uma indicação do mínimo necessário para a qualidade no ensino fundamental, de forma que ela possa ser requerida junto ao Poder Judiciário, já estaremos contribuindo sobremaneira para uma discussão muito

complexa. Afinal, devemos partir deste mínimo para tentar no futuro garantir o máximo de qualidade aos educandos. Porém, atualmente, nem mesmo este mínimo de qualidade é estimável, o que impossibilita qualquer pretensão judicial a cerca do pedido de qualidade educacional, como direito fundamental de todo e qualquer ser humano.

Este também é o entendimento Romualdo Portela de Oliveira e Gilda Cardoso de Araújo quanto ao tema em questão:

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 essas nossas de 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)

Desta forma, acreditamos, assim como Gorni (2004), que a preocupação com a qualidade da educação tem canalizado esforços de parcela significativa de estudiosos:

Parcela que, focalizando a educação por diferentes prismas, tem contribuído significativamente para a evolução do entendimento da qualidade intrínseca ao processo pedagógico como sendo decorrente não de um fator específico, mas da combinação ótima de um conjunto de fatores existentes no contexto intra e extra-escolar. (GORNI, 2004)

Para Oliveira (2006, p. 83) a discussão a cerca da qualidade do ensino fundamental funda-se no fato de que “são relativamente abundantes os indicadores de que, apesar do progresso no interior do sistema ter aumentado significativamente, o aprendizado tem sido fortemente prejudicado”. O autor ainda postula que “apesar de haver diferentes percepções desse problema, e grande disputa em torno do que seria um bom indicador de qualidade, é certo que tenhamos acordo, no momento, no que diz respeito à constatação de sua ausência” (OLIVEIRA, 2006, p. 83).

Concordando com Oliveira, Cury salienta que

A não-qualidade é a falta de escolas, é a falta de vagas nas escolas, são as barreiras excludentes da desigualdade social inclusive legais como era o caso dos exames de admissão, a discriminação que desigualava o ensino profissional, os limites do ensino não – gratuito e a descontinuidade administrativa. A não qualidade se expressou e ainda está presente nas repetências sucessivas redundando nas reprovações seguidas do desencanto, da evasão e abandono (CURY, 2007).

Note-se, portanto, analisando o direito a educação e a qualidade – ora pleiteada em padrões mínimos a serem exigíveis judicialmente – que o texto constitucional apenas determinou que o ensino deva ter qualidade, mas não definiu clara e objetivamente o que viria a ser “qualidade” dentro do contexto escolar.

A LDB define como padrões mínimos de qualidade de ensino: “[...] a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem” (art. 4º, inc.IX). Como se pode observar, o texto traz tais padrões de forma simples, contudo se fizermos uma digressão histórico-política, perceberemos que esta foi uma grande conquista e que tinha o intuito de dar seqüência a tais padrões em análise futuras.

Neste contexto, existem algumas pesquisas de instituições extra-oficiais que trabalham os padrões de qualidade. O primeiro deles trata-se de um estudo estatístico-financeiro elaborado pelo grupo de pesquisas coordenado pelo professor José Marcelino de Rezende Pinto, professor da FFCLRP-USP, ele aborda a vinculação constitucional de recursos para a educação, passando pelos fundos, ao custo-aluno qualidade.

José Marcelino de Rezende Pinto (2006) destaca que “o Brasil possuía, em 2005, na rede pública de educação básica, cerca de 210 mil escolas, 48,3 milhões de alunos e mais de 2 milhões de funções docentes” segundo dados do INEP (2006). Assim, está claro que para manter estas escolas, “mesmo que de forma precária, representa um impacto significativo, em especial nos orçamentos estaduais e municipais”. Esta é a razão por que, desde os tempos coloniais, o Estado busca se desobrigar de seus deveres educacionais ao menor custo possível (PINTO, 2000).

Hoje, há uma vinculação constitucional de recursos e, conseqüentemente, uma divisão de responsabilidades pelo atendimento educacional, inicialmente efetuada pelo FUNDEF que subvinculou uma parte dos recursos já destinados à educação ao ensino fundamental regular e, atualmente, pelo FUNDEB que subvincula parte dos recursos para a toda a educação básica. Neste contexto, Pinto realiza sua pesquisa, tentando verificar se “a proposta de FUNDEB, garantem, ou podem garantir, um “padrão mínimo de qualidade de ensino” como determina o § 1º do art. 211 da atual Constituição Federal”(PINTO, 2006).

Na primeira parte da pesquisa o professor José Marcelino de Rezende Pinto demonstra “o potencial de recursos propiciados pela vinculação constitucional (coluna 2) em comparação com os recursos mobilizados pelo Fundef (coluna 3) e por uma estimativa do Fundeb (coluna 4) tomando por base de referência o ano de 2004”, conforme Tabela 01.

Tabela 1 - Receita líquida de impostos x recursos disponibilizados pela vinculação constitucional e pelos fundos (2004) (R\$ Bi)

	Impostos (1)	Vinculação (2)	Fundef (3)	Fundeb* (4)
Estados	135	37	19	28
Municípios	86	22	9	13
União	37	7	0.5	4.5
Total	258	66	28.5	45.5

* Supondo que o fundo já estivesse em vigor em 2004 com complemento integral da União;
Estimativas do autor a partir de dados da STN.

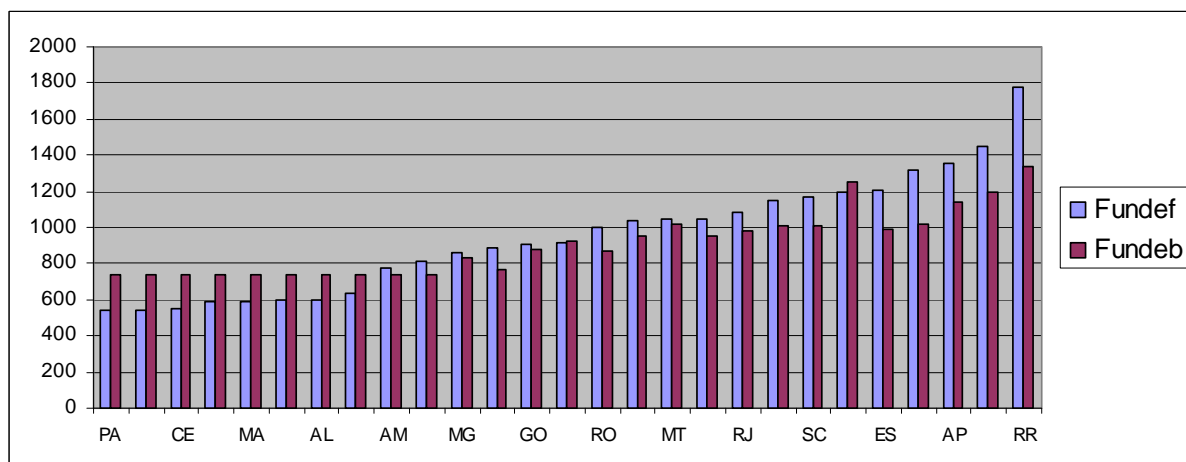
Fonte: PINTO, 2006.

Pela última linha da tabela fica evidente como a subvinculação dos fundos fica muito aquém do potencial gerado pela vinculação constitucional. O único recurso novo gerado pelos fundos se refere à participação da União no financiamento das redes estaduais e municipais. De qualquer forma, no caso da FUNDEF, esta participação foi inferior a 3% do total de recursos e no caso do FUNDEB, será em torno de 10% da soma dos recursos dos Estados e Municípios (PINTO, 2006).

No mais, há uma ampliação significativa de recursos, da ordem de 60%, quando comparamos os recursos que serão eventualmente administrados pelo FUNDEB, com aqueles movimentados pelo FUNDEF (PINTO, 2006).

Mas, Pinto (2006) salienta que apesar deste cenário parecer mais favorável ao FUNDEB, na realidade, os dados do Gráfico 1 apontam que, com exceção daqueles Estados que devem receber significativa complementação da União (PA, BA, CE, PI, MA, PB, AL e PE), nos demais, o valor por aluno deve ser inferior àquele já propiciado pelo FUNDEF. Considerando a média do país, a diferença no valor por aluno é praticamente irrelevante (1,3% pró FUNDEB) e, com o fundo efetivamente em vigor, deve significar um valor médio por aluno inferior ao do FUNDEF.

Gráfico 1 - R\$ /aluno: Fundef x Fundeb (base 2004)



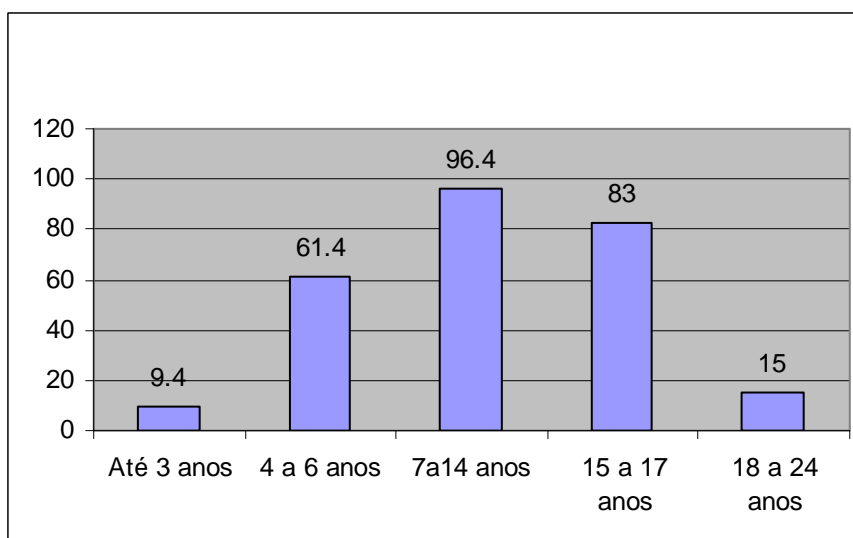
Fonte: PINTO, 2006.

Pinto (2006) deixa claro que “muito embora na simulação apresentada a União coloque no Fundeb quase dez vezes mais recursos do que destinou ao Fundef, em 2004, a melhora no valor mínimo disponibilizado por aluno é pequena e não assegura sequer que este se iguale ao valor médio nacional”. Ou seja, sem a presença do governo federal com recursos significativos no financiamento da educação básica haverá poucas modificações no padrão de qualidade e de atendimento com o FUNDEB.

No mais, na pesquisa durante a discussão sobre “Os desafios do acesso e da qualidade” o autor coloca que “em primeiro lugar cabe verificar se o país já atendeu os seus principais desafios no que se refere ao atendimento educacional. Isto porque o debate sobre qualidade não pode ser dissociado daquele que trata da quantidade. Não adianta haver boas escolas para poucos. Qualidade para aqueles pais que não conseguem vaga para seus filhos é a garantia de ver seu filho na escola” (PINTO, 2006).

A pesquisa demonstra, conforme o Gráfico 2, que pela análise da taxa de atendimento na faixa de 0 a 24 anos, há ainda uma grande necessidade de ampliar a oferta escolar para as crianças e jovens do país, especialmente no ensino fundamental, faixa entre 07 e 14 anos.

Gráfico 2 - Brasil: taxa de atendimento de 0 a 24 anos (%) (2000)



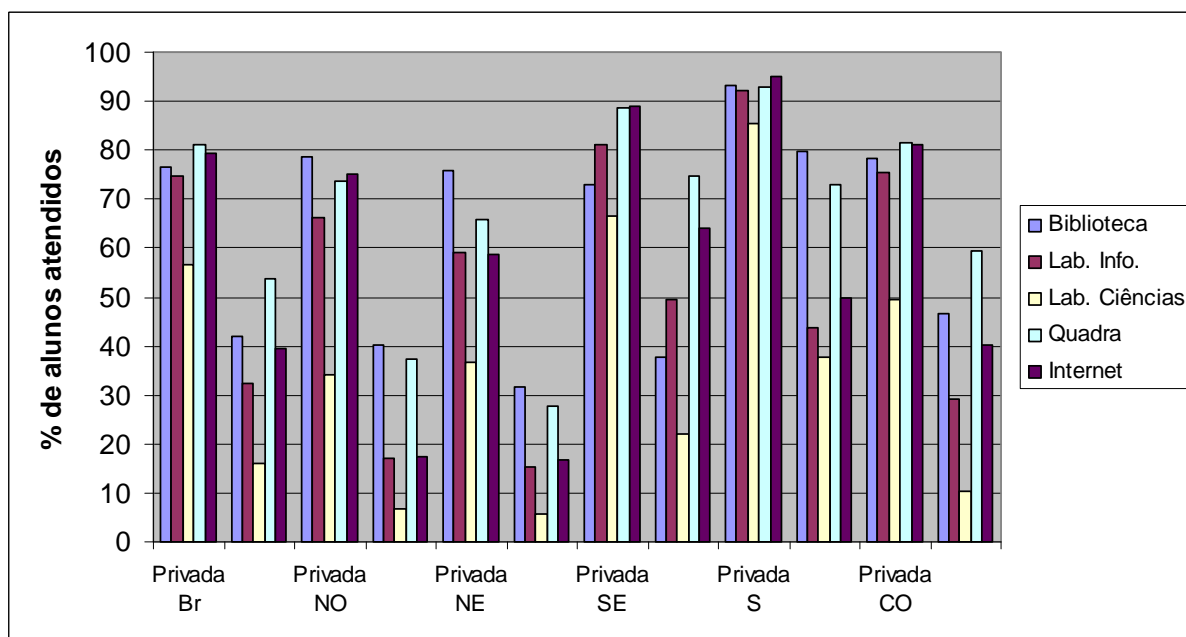
Fonte: PINTO, 2006

Outro problema demonstrado por Pinto (2006) é a falta de equidade no acesso, especialmente na educação infantil. Neste sentido, Pinto (2006) afirma que “esta constatação mostra que, assim como não se pode falar de qualidade sem garantir quantidade, a equidade é componente fundamental da mesma. E aqui equidade deve ser assegurada não só quanto à garantia do acesso e permanência, mas quanto ao tipo de escola que é disponibilizada pelo poder público”.

No mais, a pesquisa ainda demonstra o índice de alunos do ensino fundamental atendidos por um conjunto de insumos básicos e, no nosso entendimento, indispensáveis nos dias de hoje para garantir a oferta de um ensino de qualidade. Em primeiro lugar, os dados apresentam uma grande discrepância no padrão de atendimento entre rede pública e privada, que se mantém nas diferentes regiões do país, mas é mais acentuada naquelas que são mais pobres. Este dado é grave porque mostra que o sistema educacional atua no sentido de reforçar as desigualdades já existentes no nível socioeconômico dos alunos. É preocupante a constatação de que menos de 20% dos alunos do ensino fundamental público estudam em escolas com um laboratório de ciências; somente cerca de 40% estão em escolas com biblioteca (que geralmente corresponde apenas a um espaço físico sem profissional adequado) ou com acesso à internet; pouco mais de 30% possuem laboratório de informática em suas escolas e cerca de 65% estudam em escolas com quadra de esporte. Outro dado relevante é que a rede privada, também, deixa muito a desejar, já que não vai além de 80% dos alunos atendidos nos insumos listados; atingindo menos de 60% no item laboratório de ciências. No

gráfico também se repetem as desigualdades regionais já assinaladas. A título de exemplo, basta citar que a proporção de alunos atendidos na rede pública por escolas com biblioteca na região Sul é mais do que o dobro do contingente beneficiado na região Nordeste (PINTO, 2006), conforme gráfico 3.

Gráfico 3 - Insumos no Ensino Fundamental (2005)



Fonte: PINTO, 2006.

A pesquisa ainda lista um conjunto de indicadores que demonstram os gargalos da qualidade de nosso sistema escolar, tendo por base a publicação do INEP “Os Desafios do Plano Nacional de Educação” (2004), onde foi constatado que a jornada média dos alunos na pré-escola, ensino fundamental e ensino médio é inferior a 4,5 horas/dia; que os alunos do ensino fundamental, em 2.001, embora tivessem um tempo médio esperado de permanência de 8,5 anos na escola, a expectativa era de que só concluíssem 6,6 séries, com uma taxa esperada de conclusão de 62,3 %. Com todas as críticas que se pode fazer ao SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e à sua capacidade de previsão, preocupa o dado, em 2001, de que apenas 4,8% dos alunos da 4ª série atingiram o estágio considerado adequado no teste de língua portuguesa (PINTO, 2006).

Portanto, segundo Pinto:

Este conjunto de dados mostra claramente que só a implantação do Fundeb não bastará para enfrentar os desafios da qualidade e da quantidade postos para a educação pública do país. São necessários mais recursos, maior equidade entre as

regiões e no interior destas e, finalmente, é fundamental pensar uma organização do regime de colaboração entre Estados e Municípios que ponha fim à atual “guerra fiscal” da educação, acirrada pelo Fundef, e que o Fundeb não deve aplacar (PINTO, 2006).

Para Pinto (2006) a solução estaria em “fundir as duas redes em uma rede pública única, escolas estaduais e escolas municipais, administrada por um conselho gestor cujos membros sejam eleitos democraticamente pela comunidade escolar, com atribuições, composição e critérios de paridade definidos em lei federal”.

Quanto ao custo aluno-qualidade (CAQ) Pinto (2006) preleciona que:

Com relação ao ensino fundamental, a mesma EC 14/96 que criou o Fundef, na nova redação dada ao art. 60 do ADCT, determina que a “União, os Estados e Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente” (art. 60, § 4º do ADCT). Como se constata, o próprio legislador que fixou um valor mínimo inicial de R\$ 300/aluno para o Fundef, entendia que o mesmo não garantiria um padrão mínimo qualidade de ensino.

Tendo em vista que o prazo definido pela Constituição Federal venceu em 31 de dezembro de 2001 e nenhuma medida efetiva foi tomada pelo governo federal, a Campanha Nacional pelo Direito a Educação estabeleceu, em 2002, o custo-aluno qualidade como uma de suas prioridades. (PINTO, 2006).

O autor ainda postula que

A linha que norteou o trabalho dos grupos foi que, nas condições atuais de oferta da educação no país, onde não se garante nem um patamar mínimo de recursos para as escolas, como se mostrou na primeira parte deste trabalho, qualidade é um conceito claramente objetivo, e que passa pela existência de escolas com infra-estrutura e equipamentos adequados, professores bem formados e remunerados, razão alunos/turma e alunos/professor que viabilizem o ensino e a aprendizagem (PINTO, 2006).

Assim, foram considerados pela Campanha os seguintes insumos fundamentais para se assegurar um patamar mínimo de qualidade de ensino:

- Tamanho: considera-se que as escolas não devem nem ser muito grandes (o que dificulta as práticas de socialização e aumenta a indisciplina), mas, ao mesmo tempo, devem ter um número de alunos que permita à maioria dos professores lecionar em apenas uma escola;
- Instalações: assegurando-se salas ambientes (bibliotecas, laboratórios etc), espaços de alimentação, lazer e de prática desportiva, com dotação orçamentária para uma manutenção adequada;
- Recursos didáticos em qualidade e quantidade, aqui incluídas as tecnologias de comunicação e informação, garantidos os recursos para a manutenção dos equipamentos;
- Razão alunos/turma que garanta uma relação mais próxima entre os professores e seus alunos;

- Remuneração do pessoal: assegurar um piso salarial nacionalmente unificado, associado ao grau de formação dos trabalhadores da educação e um plano de ascensão na carreira que estimule a permanência na profissão;
- Formação: dotação anual de recursos financeiros para a formação continuada de todos os profissionais da escola;
- Jornada de trabalho: definição de jornada semanal de 40 horas, com 20% da mesma, no caso do professores destinados a atividades de planejamento, avaliação e reuniões com os pais, cumpridas nas escolas. No caso das creches (0 a 3 anos), optou-se pela jornada padrão de 30 horas semanais para os professores, também com 20% para atividades complementares;
- Jornada do aluno: fixação de uma jornada mínima de 10 horas/dia, no caso das creches (cuja média nacional já é superior a 8 horas/dia) e de 5 horas/dia, nas demais etapas (cuja média nacional é um pouco acima de 4 horas/dia);
- Projetos especiais da escola: garantia de um repasse mínimo de recursos para que as escolas possam desenvolver atividades próprias previstas em seu projeto pedagógico;
- Gestão democrática: entende-se que a gestão democrática envolve uma série de aspectos que não possuem, necessariamente, um impacto monetário no custo aluno, mas é evidente que quando se propicia a jornada exclusiva do professor em uma escola, o tempo remunerado para atividades extra-classe, a proximidade da escola das residências dos alunos, um menor número de alunos/turma e de alunos/escola, todas estas medidas, facilitam muito (embora não assegurem) a construção de relações mais democrática em sala de aula e na escola. (PINTO, 2006)

Portanto, para o Custo Aluno-Qualidade Inicial, Pinto (2006) salienta que eles trabalharam “com a idéia de agregar os diferentes insumos que asseguram o bom funcionamento de uma unidade escolar (Lei 9.394/96, artigo 4º, inciso IX)”.

O autor demonstra que “nos debates sobre o tema ficou claro o quanto as desigualdades sociais e econômicas impactam na qualidade do ensino oferecido pela escola pública, assim como os limites desta última para alterar um problema que é estrutural à sociedade brasileira” (PINTO, 2006).

Além desta pesquisa há também um interessante levantamento realizado pela CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, chamado “Retrato da Escola”, sobre os indicadores de qualidade com base na inflexão sobre a figura do professor. Esta pesquisa foi desenvolvida em três momentos: a pesquisa Retrato da Escola 1, sobre infra-estrutura; a Retrato da Escola 2, a respeito da relação entre drogas e violência; e a Retrato da Escola 3 sobre a situação dos trabalhadores (as) da educação básica. Todas embasando a discussão sobre a educação no Brasil e a luta por melhorá-la em bases empíricas e científicas.

Nossa pesquisa tem a questão da qualidade de ensino como eixo central de análise de todos os módulos. Tratou-se de fazer com que a análise da escola gire em torno do seu produto. Aqui é possível já anunciar um resultado complicador para o cientista e alvissareiro para os seus leitores: Tudo é importante para a qualidade de ensino, tudo tem o seu papel. Complicado para o cientista que se vê perante a tarefa de desmontar um quebra-cabeças gigantesco para tentar compreender cada peça e o que cada uma delas está fazendo ali; alvissareiro para todos os outros porque há e

sempre haverá muito o que se fazer para melhorar a educação, em qualquer patamar que ela esteja. (Retrato da Escola 2, CNTE, 2002)

A pesquisa “Retrato da Escola 1” foi aplicada em escolas das redes públicas municipais e estaduais sob três eixos: dados de identificação da escola, coletados do próprio arquivo da escola; expectativas e avaliações dos problemas da escola e da educação na ótica dos trabalhadores em educação; expectativas e avaliação dos problemas da escola e da educação na ótica dos pais/mães e alunos/as.

Assim, um dos fatores analisados dentro destes eixos é a “Qualidade do Ensino”, sendo que foram apontadas como principais dificuldades para desenvolver uma educação de qualidade, por ordem: a falta de vontade política dos/as governantes; professores/as desmotivados/as; falta de recursos didático-pedagógicos.

Como já descrito esta pesquisa tem como base na inflexão sobre a figura do professor, portanto, dentro desta discussão sobre qualidade do ensino também foi correlativamente questionado quais os problemas que mais agridem a dignidade e a imagem dos trabalhadores em educação, propondo que esta perspectiva influência na qualidade da educação promovida. Por ordem foi diagnosticado: os baixos salários da categoria; a marginalização dos/as trabalhadores/as em educação nas decisões da política educacional; a falta de espaço para estudo individual ou em grupo, pesquisa e desenvolvimento de projetos pedagógicos; a falta de estímulo e reconhecimento profissional.

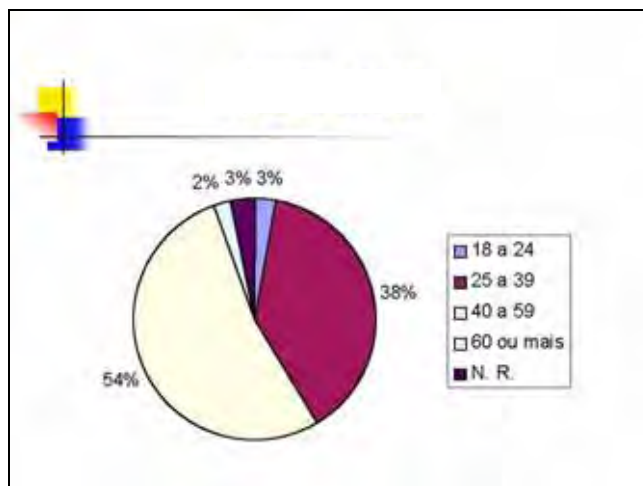
Portanto, “é inequívoco que a qualidade do ensino está também relacionada a indicadores da organização curricular, da estrutura e equipamentos, profissionalização e da gestão, destacando-se neste último a ausência de concurso público na maioria dos estados e dos municípios” (Retrato da Escola 1, CNTE, 2002).

Já a pesquisa “Retrato da Escola 2” demonstra que a nota atribuída à educação na escola pública, numa escala de zero a dez, configura-se na nota seis e meio (6,5). Assim, a despeito do grau de dificuldade e de diversidade de problemas que apresenta a escola pública, a expectativa dos pais e mães revela um espaço de construção da melhoria da qualidade da educação.

Contudo, a pesquisa também revela alguns dados alarmantes e que podem ter reflexo significativo na qualidade da educação, conforme os números levantados nos dez estados abrangidos pela pesquisa Retrato da Escola 3 (2003) – que correspondem a uma base de 737.170 pessoas, o equivalente a 30% do total nacional de 2,5 milhões –, 53,1% dos trabalhadores em educação têm entre 40 e 59 anos, idades bem próximas da aposentadoria. As

faixas de 25 a 39 anos e de 18 a 24 anos correspondem, respectivamente, a 38,4% e 2,9%, o que demonstra a progressiva diminuição do ingresso de profissionais.

Gráfico 4 – Faixa Etária dos Professores



Fonte: Retratos da Escola 3, CNTE, 2003.

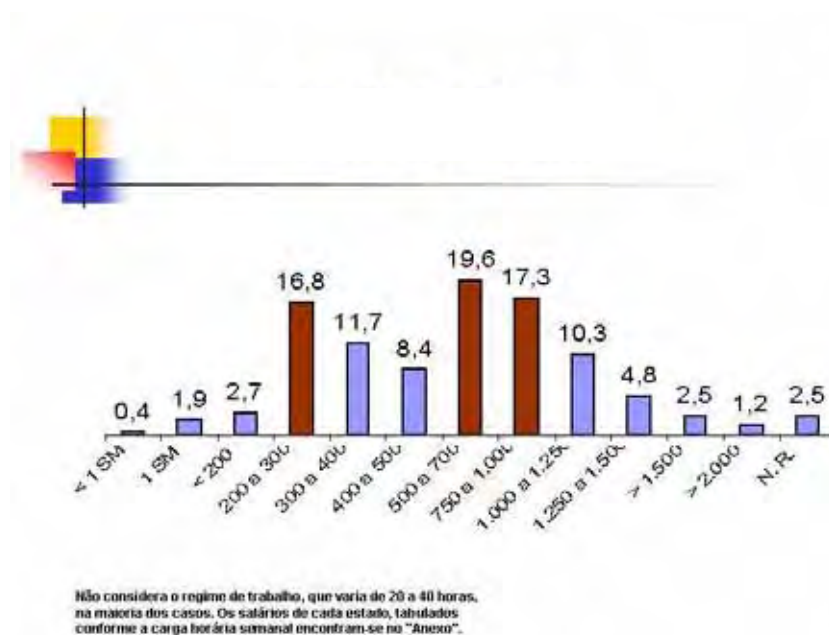
Percebe-se, portanto, que, além da formação de novos profissionais estar aquém da que seria necessária para manter o nível de atendimento atual, que, sabe-se, é muito inferior ao que seria ideal para proporcionar a toda a população uma educação pública, gratuita e de qualidade, a maioria dos entrevistados já está em "meio de carreira" e, portanto, candidatando-se à aposentadoria. As ameaças e a incerteza quanto a possíveis mudanças no regime previdenciário só fazem agravar a situação uma vez que estimulam muitos profissionais a tomar medidas defensivas e pedir aposentadoria proporcional a fim de assegurar seus direitos adquiridos (Retratos da Escola 3, CNTE, 2003).

A conclusão é desta terceira fase das pesquisas é que

O Brasil está perdendo educadores, professores, em sua maioria, cujo esforço e tempo necessários para qualificação são maiores do que os despendidos para a formação de técnicos e funcionários de escolas. Cabe ressaltar que os funcionários de escola não têm políticas públicas para sua profissionalização, excetuadas algumas iniciativas de sindicatos filiados à CNTE, que conseguiram elaborar projetos especiais. A médio prazo, dez anos, aproximadamente, o país começará a sofrer com a escassez de docentes, fato que já é visível em várias redes estaduais, especialmente nas áreas técnicas (matemática, química e física), cuja formação encontra em outras atividades da iniciativa privada remuneração superior à oferecida pelo poder público (Retrato da Escola 3, CNTE, 2003).

De fato, pode-se dizer que os baixos salários são uma das principais dificuldades para se atrair os jovens para a carreira, conforme mostram o gráfico 5 a seguir.

Gráfico 5 – Salário Bruto dos Professores



Fonte: Retrato da Escola 3, CNTE, 2003.

A principal consequência dos baixos salários é a queda na qualidade da educação. A atividade docente exige tempo fora de sala de aula para preparação do conteúdo, correção de provas, elaboração de atividades relacionadas ao projeto político-pedagógico entre outras. A velocidade das transformações políticas, sociais e tecnológicas do mundo moderno, cada vez mais complexo, exige que o professor faça cursos de atualização e de aperfeiçoamento, que aprenda novas tecnologias, como o uso do computador, do videocassete, do DVD e demais equipamentos didáticos (Retrato da Escola 3, CNTE, 2003).

Outro dado alarmante desta terceira etapa da pesquisa e que influência na qualidade da educação condiz com o fato de que o uso do computador, assim como o acesso à cultura, é bem mais limitado entre os trabalhadores em educação do que seria desejável. Dos entrevistados, 48,3% disseram não têm qualquer acesso a computadores. Dos que têm, em casa, no trabalho, ou de Cybercafés, por exemplo, 25,8% fazem uso exclusivamente profissional da máquina. O acesso à Internet também é limitado: 48,2% não a acessam, enquanto 36,8% navegam pela rede com objetivos profissionais ou em busca de informações específicas.

Outra pesquisa que traz uma nova perspectiva, segundo Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005), é o projeto "Indicadores Qualitativos da Educação na Escola", que vem se configurando através de ações da ONG Ação Educativa sem a pretensão de substituir os

indicadores existentes nem de menosprezar o seu valor como instrumentos de monitoramento das políticas educacionais, a iniciativa pretende oferecer um instrumento complementar, mais diretamente referido à perspectiva das comunidades escolares e, mais eficaz como incentivo e suporte ao seu engajamento em ações coletivas que visem à melhoria da qualidade da educação. Assim, as autoras propõem:

Sob o incentivo do PNUD e do Unicef, e com o apoio financeiro desse último, a Ação Educativa assumiu, no início de 2003, a responsabilidade técnica de desenvolver um sistema de indicadores populares de qualidade da escola. Mobilizou um grupo de trabalho composto por várias instituições de âmbito nacional representativas na área, além de especialistas. A coordenação do processo ficou a cargo da Ação Educativa, do PNUD e do Unicef, e nela engajou-se o Inep.

O objetivo dos Indicadores são: a construção e disseminação de um conjunto de indicadores educacionais qualitativos de fácil compreensão e que propicie o envolvimento dos diversos setores da comunidade escolar em torno de um processo de avaliação participativo, visando a instigar sua ação pela melhoria da qualidade da escola.

O sistema de indicadores proposto abrange sete diferentes dimensões, entendidas como aspectos da qualidade da escola, traduzindo a ampla concepção de qualidade educativa adotada pelo projeto:

1. Ambiente educativo
2. Prática pedagógica
3. Avaliação
4. Gestão escolar democrática
5. Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola
6. Ambiente físico escolar
7. Acesso, permanência e sucesso na escola (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005)

Deste modo, cada uma dessas dimensões está constituída por um grupo de indicadores que são avaliados por perguntas a serem respondidas coletivamente. As respostas permitem à comunidade escolar avaliar a qualidade da escola no que diz respeito àquele indicador, ou seja, se a situação é boa, média ou ruim. O instrumento procura levar a comunidade escolar a ter, de forma simples e acessível, um quadro claro de sinais que possibilitam a percepção dos problemas e virtudes da escola, de forma que todos os envolvidos possam ter conhecimento desse quadro e condições de discutir e decidir quais são as prioridades de ação para melhorá-lo (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005).

Analisando as três pesquisas descritas – do grupo de pesquisas do professor José Marcelino de Rezende Pinto, professor da FFCLRP-USP; do Conselho Nacional de Trabalhadores da Educação; e os “Indicadores Qualitativos da Educação na Escola” propostos pela ONG Ação Educativa – que analisam possíveis indicadores da qualidade da educação, percebemos o que Romualdo Portela Oliveira (2006) descreve, a qualidade da educação não pode ser aferida apenas pelos resultados em testes padronizados – não subjugando a

importância destes – ela necessita ser investigada tendo por base os insumos a ela designados, e isto corresponde desde os recursos financeiros (CAQ) até recursos de infra-estrutura, qualificação profissional e salário dos professores, bem como ao processo pelo qual este ensino-aprendizagem se realiza, levando em consideração de estarmos em uma era globalizada e quase que totalmente informatizada e digitalizada e que as crianças e adolescentes que ingressam nas escolas hoje vivem neste “mundo” e possuem, pelo menos, alguma familiaridade com tais tecnologias, diferentemente das crianças que ingressavam nas escolas à uma década. Neste contexto, deve-se ater-se também aos problemas sociais e regionais de cada instituição de ensino, tendo em vista que isso é extremamente importante na determinação de políticas no que condiz ao processo de ensino-aprendizagem.

Desta forma, está claro que o tema “qualidade” é polissêmico e possui entendimentos muito diversos, em alguns casos visões que chegam a ser claramente opostas, assim não há um consenso sobre a definição de qualidade.

Neste contexto, Corrêa (2003) observa que “‘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”.

Deste 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 propõe 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 (AGUERRONDO, 1993, p. 571).

Segundo Cury qualidade é algo que,

[...] na linguagem comum, tem sido considerado como uma agregação que confere valor superior a um bem, a um serviço ou a um sujeito. Trata-se de um atributo ou predicado virtuoso pelo qual esse sujeito, bem ou serviço se distingue de outros semelhantes considerados ordinários. Ela caracteriza e distingue algo ou alguém como por certa propriedade que lhe é inerente. A qualidade também pode ser apontada como capacidade para efetuar uma ação ou atingir uma certa finalidade. (CURY, 2007).

O autor ainda propõe que quando tratamos de qualidade estamos no campo de um atributo distintivo de um bem que passa a se apresentar com uma característica particular além da comum. Por vezes, essa distinção costuma ser assinalada com uma adjetivação como no caso de qualidade social, qualidade total, entre outras (CURY, 2007).

Já para Bondioli (2004, p. 17) “a qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto”. Para este autor qualidade é transação, isto é:

Debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, idéias sobre como é a rede e sobre como deveria ou poderia ser. (BONDIOLI, 2004, p. 17).

Esta concepção de qualidade trazida por Bondioli refere-se ao que hoje muitos educadores denominam de qualidade negociada que, segundo Luis Carlos de Freitas (2005), apesar de seu caráter negociável, deixa de lado os outros aspectos da natureza da qualidade.

Significa apenas a escolha de um aspecto em que esta definição contrasta mais abertamente com a noção corrente de qualidade adotada pelas políticas públicas neoliberais, cuja concepção é quase sempre eivada de uma pseudoparticipação que objetiva legitimar a imposição verticalizada de “padrões de qualidade” externos ao grupo avaliado. Esta qualidade negociada propõe a elaboração de indicadores de qualidade que partam de uma construção social que se legitima e se desenvolve no interior da instituição escolar e que têm seu lugar natural no curso da avaliação institucional, induzida e acompanhada por políticas públicas (FREITAS, 2005).

Desta forma, as propostas dos que defendem a *qualidade negociada* é que esta seria construída a partir da escola e não imposta por políticas públicas – de dentro para fora.

Já, para a Unesco, de acordo com o Relatório Conciso “Educação Para Todos – O imperativo da qualidade” (2005) a definição de qualidade possui dois princípios que caracterizam a maior parte das tentativas de defini-la. O primeiro deles identifica o desenvolvimento cognitivo dos alunos como o grande objetivo explícito de todos os sistemas educacionais. Dessa forma, o êxito alcançado por um sistema com relação a esse objetivo é um dos indicadores de sua qualidade. O segundo dá ênfase ao papel da educação na promoção de valores e atitudes de cidadania responsável e no cultivo do desenvolvimento criativo e emocional. Nota-se que alcançar esse último objetivo é mais complicado, pois ele é mais difícil de avaliar e comparar (Relatório Global de Acompanhamento do EPT, Unesco, 2005).

Assim, simplificadamente, na realidade a qualidade determinaria o quanto e o quão bem as crianças aprendem e, em que medida a educação dada a elas se traduz numa gama de benefícios pessoais, sociais e de desenvolvimento (Relatório Global de Acompanhamento do EPT, Unesco, 2005).

Nota-se, desse modo, que qualquer que venha a ser a definição de qualidade, esta deve configurar-se como processo democrático, contínuo e permanente, que nunca chega a um conceito final e absoluto, devendo ser constantemente revisado e contextualizado no espaço e no tempo. Qualquer conceito de qualidade não é neutro e implica opções. Quando se toma o eixo da qualidade para avaliar a oferta de educação é possível, e necessário, fazer opções para desenvolver critérios “universais”, embora situados historicamente, que se prestem a nortear essa avaliação (CÔRREA, 2003).

No mesmo sentido, Clotides Fagundes Duarte (2001, p. 58) assevera que o conceito de qualidade é “construído, sendo relativo a algumas concepções subjacentes, e não a uma realidade objetiva ou algo abstrato, que todos sabem o que significa; é uma perspectiva, uma definição que muda ao longo do tempo, pois se baseia em valores e crenças, necessidade e interesses”. Notou-se que esse conceito de qualidade acaba sendo mais usual na linguagem de mercado ou empresarial, o que demonstra a dificuldade na área educacional em se conceituá-la.

Pedro Demo (1996, p. 36) traz que a qualidade educacional é “a conjunção da qualidade formal e da qualidade política, referindo-se a primeira como sendo instrumentos e métodos, e a segunda a finalidades e conteúdos, assim, qualidade centra-se no desafio de manejar os instrumentos adequados para fazer história humana”.

Esta questão da qualidade educacional tem sido muito discutida também nos projetos do Governo Federal tal como o Projeto “Brasil Três Tempos: 2007, 2015 e 2022”, desenvolvido pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), vinculado à Presidência da República que fez um amplo levantamento com universidades, especialistas e pesquisas com o público para definir quais deveriam ser os desafios para 2007, quando se inicia um novo mandato de governo, 2015, data da Conferência Mundial sobre os Desafios do Milênio, e 2022, aniversário de duzentos anos da independência. Nos três horizontes, despontam como prioridades máximas “universalizar a educação básica” e “posicionar o Brasil entre os 20 países do mundo de melhor qualidade de ensino” (AÇÃO EDUCATIVA, 2006).

No mais, cumpre destacar que a ênfase na reflexão da dimensão qualitativa do direito à educação não significa tomar como pressuposto que o problema quantitativo do acesso esteja resolvido, mesmo para o ensino fundamental. Em segundo lugar, quanto à dimensão qualitativa, não se trata simplesmente de estabelecer padrões de atendimento sem considerar a diversidade de expectativas e demandas da sociedade em relação aos sistemas de ensino. A literatura sobre o tema reconhece essa dificuldade, mas procura avançar no estabelecimento

de aspectos, notoriamente os de caráter material, que podem servir de ponto de partida para o estabelecimento de padrões (OLIVEIRA, 2006, p. 92-93).

Quanto aos padrões mínimos de qualidade Cury salienta:

Esse raciocínio todo se volta para a afirmação da escola cuja finalidade é a de ser espaço de aprendizagem de conteúdos, de valores e de competências para continuar aprendendo. Sem a consciência dessa finalidade, ela pode derivar para muitas coisas e descurar o fundamental. Que fundamental é este que deve fazer parte de uma *communio mínima* estabelecida oficialmente e que sem essa materialidade qualitativa não se dará um salto de qualidade e nossos juízos continuarão, *apriori ou não*, sendo negativos com relação aos resultados esperados do processo educacional (CURY, 2007).

Em decorrência dessas múltiplas e diversas representações sociais, haverá distintas demandas e os indicadores de qualidade também se apresentarão de forma múltipla, conforme as representações e as intencionalidades dos sujeitos históricos. Além da multiplicidade de formas, os indicadores de qualidade devem ser dinâmicos e constantemente debatidos e reformulados, visto que as diversas expectativas e representações sociais integram um contexto histórico mais amplo e em constante movimento. Assim, a tarefa de definição dos indicadores de qualidade não é somente técnica, mas também política, ou seja, definir insumos e parâmetros para um ensino de qualidade requer uma análise dos custos, das condições reais, dos objetivos que se almeja e das expectativas sociais em torno do processo de escolarização (OLIVEIRA, 2006, p. 94).

Bruggen (2001, p. 17) aponta que “as diversas representações sociais sobre qualidade não devem impossibilitar a aceitação de uma linguagem comum de concretizar campos de ação”.

Parece-nos que o grande desafio do atual momento histórico, no que diz respeito ao direito à educação, é fazer com que ele seja, além de garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso, da permanência e da conclusão, uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social. Portanto, que o direito à educação tenha como pressuposto um ensino básico de qualidade para todos e que não (re)produza mecanismos de diferenciação e de exclusão social (OLIVEIRA, 2006, p. 91).

No próximo item passaremos a analisar especificamente a qualidade do ensino fundamental.

3.2 Notas Sobre a Qualidade no Ensino Fundamental

O ensino fundamental é dividido em duas etapas. A primeira delas abrange da primeira a quinta série e a segunda abrange da sexta a nona série. Obviamente que a qualidade do ensino fundamental também deverá ser analisada sob o enfoque desta divisão, pois os critérios também serão diferentes.

Segundo os Parâmetros Curriculares Nacionais há uma expectativa na sociedade brasileira para que a educação se posicione na linha de frente da luta contra as exclusões, contribuindo para a promoção e integração de todos os brasileiros, voltando-se à construção da cidadania, não como meta a ser atingida num futuro distante, mas como prática efetiva. A sociedade brasileira demanda uma educação de qualidade, que garanta as aprendizagens essenciais para a formação de cidadãos autônomos, críticos e participativos, capazes de atuar com competência, dignidade e responsabilidade na sociedade em que vivem e na qual esperam ver atendidas suas necessidades individuais, sociais, políticas e econômicas.

Os parâmetros apontam que, para analisar e propor novas atuações em educação é preciso considerar aspectos sociais, políticos, culturais, antropológicos e psicológicos. Só considerando os distintos aspectos que concorrem para a formação do aluno é que o processo de escolarização pode passar de fato a colaborar para a atuação autônoma dos alunos, na construção de uma sociedade democrática. É preciso conhecer melhor os alunos, elaborar novos projetos, redefinir objetivos, buscar conteúdos significativos e novas formas de avaliar que resultem em propostas metodológicas inovadoras, com intuito de viabilizar a aprendizagem dos alunos.

Os Parâmetros têm esta concepção formulada, pois a LDB determina que o ensino fundamental deverá ter duração mínima de oito anos, sendo obrigatório e gratuito na escola pública, e tendo por objetivo a formação básica do cidadão mediante alguns requisitos:

Art. 32 [...]

- 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 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. (LDB, grifo nosso)

Note-se, como já narrado, que apesar da excelente intenção do legislador em tentar fixar alguns parâmetros para o mínimo a ser desenvolvido no ensino fundamental, a LDB é muito genérica, ou seja, é muito difícil considerar na prática os requisitos que ela propõe ao ensino fundamental.

Contudo, fica claro, pelo menos que ao final da oitava série do ensino fundamental – atualmente, nona série –, o aluno necessariamente precisa ter o **pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo**⁷⁸. Entretanto, não é isso que vemos em muitas salas de aula brasileiras, onde alunos deixam o ensino fundamental praticamente analfabetos. Mas, o inciso II do mesmo artigo também postula que o aluno deve sair do ensino fundamental com **a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político**. Fato que também não notamos na prática, especialmente quanto a conhecimentos sob o sistema político.

Insta salientar, que a legislação brasileira como um todo pauta pelo incremento da educação visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme salienta o artigo 205 da Constituição Federal. Todos estes ordenamentos também pautam pelo subjetivismo quanto à fixação de requisitos mínimos para uma educação de qualidade, inclusive no ensino fundamental.

No que se refere ao Plano Nacional da Educação o item quatro (4) traz os **padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental**, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo: 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. Ou

⁷⁸ LDB, art. 32, inciso I.

seja, a preocupação pautou-se apenas na parte material do ensino fundamental, nos insumos, deixando de lado o que seria intrinsecamente necessário para a qualidade desta educação.

Portanto, verifica-se que nenhuma legislação ou documento nacional faz menção aos indicadores de qualidade exigíveis na prática, portanto, exigíveis judicialmente. Além, do supra citado Plano Nacional de Educação, que traz os insumos necessários ao ensino fundamental, no plano material, não há nenhuma outra legislação que aborde os indicadores de qualidade necessários ao processo e ao resultado do ensino fundamental.

Oliveira (2006, p. 95) 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”.

O autor ainda completa dizendo:

Em decorrência dessas múltiplas e diversas representações sociais, haverá distintas demandas e os indicadores de qualidade também se apresentarão de forma múltipla, conforme as representações e as intencionalidades dos sujeitos históricos. Além da multiplicidade de formas, os indicadores de qualidade devem ser dinâmicos e constantemente debatidos e reformulados, visto que as diversas expectativas e representações sociais integram um contexto histórico mais amplo e em constante movimento. Assim, a tarefa de definição dos indicadores de qualidade não é somente técnica, mas também política, ou seja, definir insumos e parâmetros para um ensino de qualidade requer uma análise dos custos, das condições reais, dos objetivos que se almeja e das expectativas sociais em torno do processo de escolarização (OLIVEIRA, 2006, p. 93).

Como já visto, existem diversas maneiras de abordar a qualidade e estas têm origem nas diferentes tradições do pensamento educacional, portanto, levando em consideração as disparidades das abordagens educacionais, questionamos: de que maneira a qualidade no ensino fundamental pode ser estudada à luz de abordagens tão díspares e sem nenhuma legislação que aponte tais indicadores? Uma das maneiras, segundo o relatório EPT da Unesco (Relatório Geral de Acompanhamento do EPT, 2005) é retornar ao que é básico: os objetivos de desenvolvimento cognitivo e de cultivo de um determinado conjunto de valores, atitudes e capacidades vistos como metas importantes por todos os sistemas educacionais.

Uma análise dos principais elementos dos sistemas educacionais e da maneira como eles interagem oferece um mapa de grande utilidade para os esforços de entender, monitorar e aperfeiçoar a qualidade. Esse esquema leva em conta os cinco grandes fatores que afetam a qualidade, numa perspectiva abrangente, que cobre questões de insumos, processo e resultados, conforme Figura 1.

Figura 1 - A gênese da compreensão da excelência da educação



Fonte: Relatório Conciso da Unesco – “Educação para Todos: o Imperativo da Qualidade”, 2005, p. 07.

Assim, conforme o mesmo relatório da Unesco (2005) tem-se:

1) *Características do aluno*: os alunos não chegam iguais à sala de aula. Fatores sócio-econômicos do ambiente de origem, gênero, deficiências, raça e etnia, podem gerar um potencial de desigualdades que têm que ser levadas em conta nas políticas voltadas para a melhoria da qualidade. Está em jogo também a medida na qual os alunos e estudantes se beneficiaram das oportunidades educacionais na primeira infância.

2) *Contexto*: A educação tende a refletir fortemente os valores e as atitudes da sociedade. Circunstâncias que vão desde a riqueza de uma sociedade até as políticas nacionais sobre objetivos, padrões, currículos e professores exercem também influência.

3) *Insumo*: Esta categoria inclui recursos materiais (livros escolares, materiais didáticos, salas de aula, bibliotecas, prédios escolares) e recursos humanos (administradores, supervisores, inspetores e professores).

4) *Ensino e aprendizado*: esta dimensão se refere ao que acontece na sala de aula e na escola. Os processos pedagógicos situam-se no cerne do aprendizado do dia-a-dia. Dentre os indicadores aplicados a esses processos incluem-se o tempo despendido na aprendizagem, o uso de métodos interativos de ensino e como os progressos são avaliados. A segurança na

escola, a participação da comunidade, as expectativas e a liderança têm impacto direto sobre o ensino e a aprendizagem.

5) *Resultados*: Esta dimensão pode ser expressa em termos de resultados acadêmicos (em geral, desempenho em testes), mas também em ganhos sociais e econômicos mais amplos.

No mais, como vimos nas definições de qualidade postas pela literatura no tópico anterior, especialmente no que tange a definição de qualidade no processo de ensino-aprendizagem, existem diversas e divergentes concepções pedagógicas, o que torna a busca por concepções 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 no ensino fundamental, de forma a simplificar a definição de qualidade, mas sem que essa simplificação fosse tão grande a ponto de esvaziar o processo educativo. Portanto, optamos por adotar, como já evidenciado, a tese de livre-docência de Romualdo Portela Oliveira (2006) que traz a discussão de qualidade sob três dimensões, mas sem nos desfazer dos demais teóricos e documentos que possam auxiliar nesta empreitada.

Portanto, entender o que determina um ensino de qualidade é um pré-requisito para a formulação de políticas que irão assegurar uma educação de melhor qualidade.

Assim, seguindo o postulado por Oliveira (2006), nota-se que existem três perspectivas ou dimensões que devem ser consideradas quando tratamos de qualidade: a qualidades 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 esta é a que está mais avançada, sendo a mais aceitável e menos polêmica das três, até porque, em termos de pesquisa encontramos 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 desta dimensão é a implementação política, pois o investimento em educação depende muito da conveniência política.

Mas, após a edição do FUNDEB podemos dizer que minimamente já há previsão na legislação ordinária brasileira e, quando houver algumas falhas na implementação, pode ser exigida judicialmente.

Notadamente, analisando as demais ações do PDE percebemos que ele tem também o intuito de melhorar a qualidade da educação com relação a estes insumos.

Quanto aos resultados ou produto podemos defini-lo em como e quanto essas crianças e adolescentes vão bem ou mal na escola, e isto vem sendo aferido por testes padronizados como o IDEB. Contudo, a forma de medição destes resultados deveria ser mais sistêmica para poder medir melhor o sistema escolar como um todo, posto que o IDEB é uma medida de resultado e não de qualidade, pois soma proficiência com aprovação, não captando a equidade, mas, ainda é uma contribuição mais efetiva de resultados.

Temos que estas duas dimensões de qualidade são mais simples e já podem ser aferidas e, até mesmo, pleiteadas judicialmente, porém a terceira, os processos, é a mais complicada, primeiramente porque depende da superação dos modelos tradicionais de *input* (insumos) e *output* (resultados) oriundo da economia; segundo, porque a escola é considerada como “caixa preta”. Assim, quanto aos processos se faz necessário iniciarmos a discussão para determinarmos quais os elementos que são mais importantes em si para todos e que podem se tornar um padrão mínimo de qualidade.

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

Portanto, percebemos que os indicadores aferem a qualidade do ensino fundamental não podem se restringir somente aos testes padronizados. Claro que eles são úteis, especialmente no novo formato proposto pelo PDE, o IDEB, porém a qualidade do ensino fundamental precisa ser verificada também através de outros indicadores. Isto porque, como demonstram as pesquisas da Unesco (quadro), a qualidade da educação depende de inúmeros elementos e, neste contexto, notamos que a formação adequada dos professores possui importância fundamental, pois são eles que mantêm o contato direto com os educandos.

Por todo o exposto, vem se atribuindo à educação uma função muito ampla que se estende aos professores e, em consequência, a sua formação. A sociedade, diante deste contexto de complexidade das novas atribuições da escola, exige dos professores que eles desenvolvam seu trabalho e supram as necessidades educacionais do presente. Em outra perspectiva, há também uma cobrança sob estes profissionais quanto ao fracasso ou insucesso da escola e/ou do sistema escolar, sem que se leve em consideração as fragilidades do sistema educacional, especialmente em termos de condições de trabalho docente.

O professor não pode ser responsabilizado unicamente por este insucesso escolar, já que na realidade faltam-lhe condições essenciais para a melhoria qualitativa do ensino, tais

como a valorização profissional, salário, formação continuada, recursos mais adequados e uma política educacional que promova o seu desenvolvimento (DI GIOGI; LEITE e RODRIGUES, 2005, p. 32). Mas, é inegável que ele tem a sua parcela de responsabilidade sob o processo educativo.

As pesquisas e estudos de várias agências formadoras, inclusive da Unesco, salientam que a formação inicial que os professores vêm recebendo não tem sido suficiente para enfrentar estas dificuldades da nova realidade da escola pública brasileira.

Segundo Di Giorgi e Leite (2004, p. 138) “percebe-se ainda hoje que a formação inicial de professores de licenciatura e em processos de formação continuada padece de fundamentação teórica melhor trabalhada e de reflexões sobre práticas profissionais mais articuladas”.

Contreras (2002) salienta que os próprios professores sabem dos problemas desta formação e reivindicam que esta seja maior e melhor, considerando importante o desenvolvimento de características como a capacidade para enfrentar novas situações e a preocupação com aspectos educativos que não podem ser descritos em normas.

Araújo e Luzio também colocam que

Bons professores, em geral, precisam ser bem formados, e que não é mais surpresa para os formadores de opinião que a qualidade da educação básica no Brasil está deixando muito a desejar, já que são muitos os problemas, entre eles as altas taxas de repetência, de distorção idade-série, de não concluintes do ensino fundamental, além dos problemas com os níveis de aprendizado. E isto está ligado diretamente à questão da formação dos professores (ARAUJO; LUZIO, 2001).

Neste sentido, Demo (1996, p. 56) afirma que “formação é o processo educativo dotado de qualidade formal e política”, ou seja, para transformar o mero ensino em formação e a mera aprendizagem em aprender a aprender, um dos passos mais decisivos é a renovação do professor, pois havendo professores adequados, será mais fácil introduzir outras inovações que levem à educação de qualidade.

Acreditamos que diante da atual complexidade da sociedade, dos desafios postos para a escola e para a formação de professores e da concepção que temos de educação de qualidade, falar em competências profissionais do professor – quanto a sua formação inicial – significa falar, assim como cita Terezinha Rios (2003), em *saber fazer bem*, numa dupla dimensão: política e técnica. Não basta *saber fazer*, tem-se que *saber fazer bem*, em uma dimensão técnica é o domínio dos conteúdos de que o sujeito necessita para desempenhar seu papel e, em uma dimensão política, são os valores deste profissional, o seu compromisso

político com a profissão que escolheu. A autora coloca que se trata de pensar na “parte que nos cabe”, lembrando sempre que esta parte esta ligada a outros componentes de um todo.

Contreras (2002) dimensiona esta problemática em três perspectivas: *a obrigação moral*, que é o comprometimento do professor com todos os seus alunos em seu desenvolvimento como pessoas, é a prática de uma ética que requer o compromisso com juízos profissionais contínuos; *o compromisso com a comunidade* que é ter a educação não como um problema da vida privada do professor, mas uma ocupação socialmente encomendada e responsabilizada publicamente; e *a competência profissional* que é decorrente deste comprometimento com os alunos, já que como qualquer outro trabalho, o ensino necessita de certo domínio de habilidades, técnicas e, em geral, recursos para a ação didática, da mesma forma que deve conhecer aqueles aspectos da cultura e do conhecimento que constituem o âmbito ou o objeto do que se ensina, mas isto transcende os conhecimentos meramente didáticos, pois o professor deve combinar as habilidades com os princípios e a consciência do sentido e das conseqüências destas práticas pedagógicas.

Fica claro, portanto, a necessidade de uma formação que constitua profissionais reflexivos, para que estes possam responder quando chamados a desempenharem seus papéis junto a esta complexa gama de novas atribuições da escola pública moderna.

O Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI – “Educação: um tesouro a descobrir”, de 2001, conhecido por Relatório Delors, cita como pistas e recomendações para a educação, que esta se baseie em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos, aprender a ser. Assim, descrevendo:

- *Aprender a conhecer*, combinando uma cultura geral, suficientemente vasta, com a possibilidade de trabalhar em profundidade um pequeno número de matérias. O que também significa: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo de toda a vida.
- *Aprender a fazer*, a fim de adquirir, não somente uma qualificação profissional mas, de uma maneira mais ampla, competências que tornem a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe. Mas também aprender a fazer, no âmbito das diversas experiências sociais ou de trabalho que se oferecem aos jovens e adolescentes, quer espontaneamente, fruto do contexto local ou nacional, quer formalmente, graças ao desenvolvimento do ensino alternado com o trabalho.
- *Aprender a viver juntos* desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências — realizar projetos comuns e preparar-se para gerir conflitos — no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz.
- *Aprender a ser*, para melhor desenvolver a sua personalidade e estar à altura de agir com cada vez maior capacidade de autonomia, de discernimento e de responsabilidade pessoal. Para isso, não negligenciar na educação nenhuma das potencialidades de cada indivíduo: memória, raciocínio, sentido estético, capacidades físicas, aptidão para comunicar-se. (Relatório Educação: um tesouro a descobrir, 2001)

Seguindo estes pilares, Isao Amagi (*apud* Relatório Educação: um tesouro a descobrir, 2001) considera três aspectos relevantes quando se aborda a qualidade do ensino: a melhoria das competências dos professores, a concepção e elaboração de programas e a gestão das escolas. O que deixa claro que não é somente a aquisição de melhores competências na formação dos professores que aumentará a qualidade do ensino, mas isto é extremamente importante.

Este autor ainda subdivide o aspecto da aquisição de “melhoria das competências dos professores” em seis políticas que devem ser implementadas, a quais, pela sua relevância, passamos a citar:

I. Melhoria das competências dos professores, mediante a adoção das seis políticas ou medidas seguintes:

- 1) O *nível de formação inicial dos professores* é, atualmente, em alguns países, o dos estudos secundários; esta formação deveria ser revalorizada e passar a ser de nível superior, como é o caso de numerosos países industrializados onde os professores são formados em institutos pedagógicos ou na universidade. Em alguns destes países, existem cursos do segundo ciclo superior que preparam para o ensino da pedagogia.
- 2) Os *certificados de aptidão para o ensino* devem indicar para que nível e para que tipo de educação — primário, secundário, ensino técnico ou profissional, educação especial etc. — a formação inicial do titular o habilita.
- 3) O *recrutamento e a destinação* de professores devem deixar transparecer o cuidado em garantir um justo equilíbrio entre as diversas áreas, entre professores com mais e com menos experiência, entre zonas urbanas e zonas rurais etc.
- 4) A *formação em serviço* é uma forma de educação permanente altamente recomendada, por permitir a todos os membros do corpo docente melhorar suas competências pedagógicas, tanto no plano da teoria como no da prática. Esta formação em serviço deverá ter em conta a elaboração de programas e os seus aspectos conexos.
- 5) As *condições de trabalho dos professores* — como a dimensão da turma, as horas ou dias de trabalho e os meios de que dispõem — deveriam ser tidas em consideração.
- 6) A *remuneração dos professores* deveria ser suficientemente elevada, a fim de levar jovens talentosos a abraçar a profissão e atingir um nível razoavelmente comparável ao de outras categorias da função pública. Uma das principais preocupações das autoridades competentes deveria ser a definição de uma política de conjunto para os professores, combinada com as medidas acabadas de mencionar (AMAGI *apud* Relatório Educação: um tesouro a descobrir, 2001, grifo nosso).

Há, portanto, uma grande preocupação com a formação inicial destes professores e com as competências que estes adquiriram ao longo desta formação, pois somente assim poderemos alcançar níveis mais elevados de desenvolvimentos cognitivos dos alunos, bem como poderemos observar o cultivo de valores e atitudes de cidadania, e um desenvolvimento criativo e emocional, o que significaria alcançarmos melhores níveis de qualidade do ensino público brasileiro. Se a escola que desejamos é a que propicia a inclusão social, a consciência

cidadã e a possibilidade de enfrentar os desafios do mundo contemporâneo, então a educação que denominamos de “educação de qualidade” é aquela que se preocupa com o desenvolvimento cognitivo do aluno, mas também se preocupa com seus valores e atitudes. E o profissional apto para ajudar a promover esta educação de qualidade diante da multiplicidade de transformações já apresentadas, é aquele que teve seu processo formativo preocupado com as várias dimensões do aluno: cognitiva, psicológica, afetiva, ética e dos valores universais.

Assim, na formação inicial dos professores é necessário que se dê atenção ao comprometimento que este professor terá com seus alunos, a ética na sua prática cotidiana; com a sua responsabilidade como ser social que vive em comunidade e que representa algo significativo para ela; e com sua competência profissional, em dominar *bem* os conteúdos, as habilidades e técnicas de ensino, os aspectos culturais e de conhecimento social, conseguindo antever as conseqüências e os sentidos que a sua prática pedagógica promoverá em seus alunos.

Este profissional provavelmente estará apto a enfrentar as dificuldades do cotidiano escolar e ajudará a promover, juntamente com todos os outros elementos necessários para tanto, uma educação de qualidade, nos termos propostos neste trabalho.

A Pesquisa Nacional de Qualidade em Educação, no ensino público na opinião dos pais, de maio de 2005, do MEC/INEP, diagnosticou quanto à **avaliação do ensino público fundamental e das escolas**, que:

As opiniões sobre diversos aspectos avaliados foram bastante convergentes. Positivamente, destacam-se a avaliação sobre a localização da escola, o espaço para o recreio, a qualidade das salas de aula, a conservação dos prédios e instalações, a limpeza dos banheiros e a higiene da cozinha. Para esses elementos de avaliação, foi pedido que os respondentes dessem uma nota de zero a dez, onde zero significaria muito ruim ou péssimo e 10 muito bom.

Eis alguns resultados:

- Localização da Escola, obteve uma nota média nacional de 8,7;
- Espaço para recreio/lazer: 7,8;
- Salas de aula (amplas, claras e arejadas): 7,9;
- Conservação do prédio e instalações: 7,6;
- Limpeza de banheiros: 7,1;
- Higiene da cozinha: 8,2; e
- Satisfação geral com as instalações da escola: 8,1.

Em termos gerais, os pais ou responsáveis entrevistados consideram a organização da escola merecedora da nota 8,1 pontos, o atendimento dos funcionários da secretaria da escola, 8,3; e a disciplina na escola, 8 pontos. Por outro lado, negativamente foram avaliadas as bibliotecas, as salas de informática/computadores, as quadras de esportes e os bebedouros.

A nota média nacional dada às bibliotecas foi de 6,5, às salas de informática e acesso a computadores, 2,9, às quadras para esportes, 6, e aos bebedouros 6,6 pontos.

Pode-se afirmar, com razoável certeza, que houve avaliações mais positivas

quanto aos aspectos relacionados à organização, atendimento, professores, conteúdo, disciplina e material escolar em comparação aos de infra-estrutura física - sala de informática, quadra de esportes, biblioteca, bebedouros e espaço para recreio ou lazer.

Foi pedido aos pais que comparassem a educação local experimentada por eles com a de outras regiões do País e outras cidades do Estado, assim como a avaliação da qualidade da educação oferecida pela prefeitura diante da oferecida pelo Estado. Na primeira comparação prevalece a noção de que a educação local supera, em qualidade, a do restante do País, com 36,3% dos entrevistados. Para 15,8% dos respondentes, a educação local seria inferior; 26,3% consideram que não há diferenças fundamentais; e o restante não soube ou não respondeu à questão.

Em duas outras avaliações, há uma tendência a considerar como equivalentes em qualidade a educação oferecida pelas prefeituras e a oferecida pelos Estados, com 35,9%, e a educação local e a de outras cidades no mesmo Estado, com 36,6% dos entrevistados. (Pesquisa Nacional de Qualidade em Educação, 2005, grifo nosso)

Estas conclusões se justificam se observarmos as pesquisas quanto à taxa de evasão, aprovação e reprovação do ensino fundamental (Tabela 2), pois percebemos que a reprovação ou a aprovação influenciam na evasão escolar e estas, na qualidade da escola.

Segundo Haddad (2003) o elevado número de crianças e jovens fora do sistema de ensino, acrescido do processo de retardamento da escolaridade provocado pelos elevados índices de evasão e repetência, acabam por provocar também altíssimas taxas de defasagem idade/série.

Em relação ao ensino fundamental foi constatada uma pequena melhoria nos indicadores de rendimento entre 2004 e 2005: em torno de 0,8 pontos percentuais para mais, no que se refere à taxa de aprovação, e de 0,8 pontos percentuais para menos, no que se refere à taxa de abandono. A taxa de reprovação permanece a mesma (13%) nos respectivos anos.

Tabela 2 – Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono do Ensino Fundamental, segundo a Região Geográfica – 2004 e 2005

Brasil/Regiões Geográficas	2004			2005		
	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono
Brasil	78,7	13,0	8,3	79,5	13,0	7,5
Norte	71,5	16,2	12,3	73,1	15,8	11,1
Nordeste	69,7	16,7	13,6	71,4	16,3	12,3
Sudeste	87,1	8,9	4,0	87,2	9,2	3,6
Sul	83,9	13,2	2,9	83,4	13,9	2,7
Centro-Oeste	77,9	12,2	9,9	79,7	11,9	8,4

Fonte: MEC/Inep. Censo Escolar 2006

Cabe destacar que o alto índice de aprovação observado na região sudeste (87,2%) se deve especialmente ao estado de São Paulo que alcançou, em 2005, a taxa de 92,2%. Por

outro lado, no nordeste, os baixos índices de rendimento observados nos estados de Alagoas (66% de aprovação) e Bahia (66,2%) contribuíram para reduzir a média regional registrada em torno de 71,4%.

Mas, de todos os índices avaliados para abordar o assunto da qualidade o que mais nos chocou foi a quantidade de pessoas de 10 anos idade ou mais sem instrução ou com um a três anos de estudo, pois percebe-se que o número de analfabetos ou semi-analfabetos em nosso país ainda é muito grande (Tabela 3).

Tabela 3 – Nível de Instrução nas Regiões do país

Brasil e Região Geográfica	Total	Sem instrução e menos de 1 ano	%	1 a 3 anos de estudo	%
Brasil	136.427.211	13.948.802	10,22	28.895.418	21,18
Norte	9.676.185	1.294.789	13,38	2.480.344	26,63
Nordeste	37.275.896	6.681.724	17,92	10.784.897	28,93
Sudeste	59.574.691	3.961.018	6,65	10.007.198	16,8
Sul	20.578.181	1.188.709	5,78	3.796.376	18,45
Centro-Oeste	9.322.258	822.561	8,82	1.826.603	19,59

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Em relação ao tempo de duração dos turnos, os dados observados nos três últimos anos revelam uma evolução positiva no sentido de maior tempo de permanência das crianças na escola. Pode-se observar, na tabela que se segue, que em 2004 apenas 3,3% dos alunos matriculados no ensino fundamental, no País, freqüentavam escolas em turnos de mais de 5 horas (Tabela 4).

Tabela 4 - Evolução de Matrículas no Ensino Fundamental, por Tempo de Duração dos Turnos, segundo Região Geográfica – 2004 a 2006

Brasil/Regiões Geográficas	Matrículas no Ensino Fundamental por Duração de Turno								
	Total	Menos de 4 hs		4 horas		Mais de 4 até 5 hs		Mais de 5 horas	
		Matrículas	%	Matrículas	%	Matrículas	%	Matrículas	%
2004									
Brasil	34.012.434	1.989.515	5,9	11.809.333	34,7	19.109.174	56,2	1.104.412	3,3
Norte	3.344.566	242.088	7,2	1.323.012	39,6	1.704.050	51,0	75.416	2,3
Nordeste	11.492.628	1.462.024	12,7	5.351.369	46,6	4.581.249	39,9	97.986	0,9
Sudeste	12.385.588	103.818	0,8	1.855.582	15,0	9.644.011	77,9	782.177	6,3
Sul	4.306.591	83.194	1,9	2.498.220	58,0	1.685.575	39,1	39.602	0,9
Centro-Oeste	2.483.061	98.391	4,0	781.150	31,5	1.494.289	60,2	109.231	4,4
2005									
Brasil	33.534.561	1.795.204	5,4	11.713.234	34,9	17.421.217	52,0	2.604.906	7,8
Norte	3.348.370	231.612	6,9	1.409.719	42,1	1.659.808	49,6	47.231	1,4
Nordeste	11.189.835	1.303.683	11,7	5.215.806	46,6	4.570.334	40,8	100.012	0,9
Sudeste	12.324.167	116.315	0,9	1.807.579	14,7	8.081.612	65,6	2.318.661	18,8
Sul	4.227.181	70.370	1,7	2.463.543	58,3	1.653.937	39,1	39.331	0,9
Centro-Oeste	2.445.008	73.224	3,0	816.587	33,4	1.455.526	59,5	99.671	4,1
2006									
Brasil	33.282.663	1.515.977	4,6	11.620.895	34,9	17.570.268	52,8	2.575.523	7,7
Norte	3.356.716	212.343	6,3	1.439.770	42,9	1.666.307	49,6	38.296	1,1
Nordeste	10.887.853	1.073.517	9,9	5.091.680	46,8	4.614.806	42,4	107.850	1,0
Sudeste	12.344.341	87.791	0,7	1.738.792	14,1	8.238.071	66,7	2.279.687	18,5
Sul	4.256.747	74.433	1,8	2.527.634	59,4	1.598.148	37,5	56.532	1,3
Centro-Oeste	2.437.006	67.893	2,8	823.019	33,8	1.452.936	59,6	93.158	3,8

Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2006

Nota: Inclui turmas multisseriadas e correção de fluxo.

Em 2005, apesar da queda no total das matrículas, constata-se que essa proporção é de aproximadamente 7,8%, o que corresponde, em números absolutos, a mais de 2,6 milhões de alunos. Em 2006, os dados confirmam a mesma tendência, cabendo fazer a seguinte ressalva: enquanto no Sudeste foi constatado um significativo aumento das matrículas nos turnos de mais de 5 horas, passando de 6,3% em 2004 para 18,5% em 2006; no Norte e no Centro-Oeste houve uma pequena diminuição das matrículas nesses turnos.

3.3 As Pesquisas de Avaliação do Desempenho Educacional

É impossível tratar de qualidade educacional sem abordar os testes padronizados ou pesquisas de avaliação de desempenho educacional.

Conforme Oliveira (2006, p. 86) no final dos anos 1970 e nos anos 1980, um segundo indicador de qualidade foi incorporado ao debate educacional. A partir da comparação entre a entrada e a saída de alunos do sistema de ensino, era medida a “qualidade” da escola. Se a saída se mostrasse muito pequena em relação à entrada, a escola ou o sistema como um todo teria baixa qualidade. A partir dessa dificuldade, a educação brasileira vem incorporando um

terceiro indicador de qualidade, que é a qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala.

Durante a década de 1990, instituiu-se no Brasil um conjunto de instâncias de avaliação do sistema educacional.

Em 1990, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – realizou seu primeiro exercício de avaliação em âmbito nacional, aplicando provas de conhecimentos a amostras de alunos nos vários estados. A partir de 1995, os levantamentos passaram a concentrar-se nos alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio. As provas focalizavam inicialmente conteúdos curriculares de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, e, aos poucos, foram incluindo mais disciplinas. Além de aplicar testes, o SAEB reúne informações sobre a origem familiar dos alunos e seus hábitos e condições de estudo, sobre as práticas pedagógicas dos professores e sobre as formas de gestão da escola, para reunir elementos que possam explicar as variações no desempenho dos alunos e orientar o desenho de políticas voltadas à melhoria do rendimento do sistema escolar (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005).

Nesse período, algumas secretarias estaduais de educação também organizaram seus próprios sistemas de avaliação (Paraná, São Paulo e Minas Gerais).

Além disso, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP – passou a centralizar todos os serviços de avaliação e informação. Promovendo as avaliações mencionadas e realizando anualmente o censo escolar e periodicamente outros levantamentos especiais, por meio dos quais tem reunido informações sobre número de matrículas e docentes, média diária de horas de aula, média de alunos por turma, movimentação escolar (aprovação, reprovação e conclusão), infra-estrutura dos estabelecimentos (dependências, equipamentos, transporte, serviços de água, luz e esgoto), participação em programas de desenvolvimento do ensino, entre outros (VIANNA, 2003, p. 56).

Assim, hoje no Brasil o ensino fundamental conta com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), agora substituído pelo ANRESC (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar)⁷⁹ e o ANEB (Avaliação da Educação Básica), que mantém

⁷⁹ O ANRESC coletou, em sua primeira aplicação, no ano de 2005, informações sobre o desempenho de cada uma das 43 mil escolas urbanas de 4ª e 8ª séries da rede pública, em 5.418 municípios brasileiros (praticamente todos do país).

características mais próximas do SAEB⁸⁰, além do Prova Brasil. E desde 24 de abril de 2007 o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

O SAEB avalia estudantes de escolas urbanas e rurais, tanto da rede pública quanto da rede privada. O universo de participação é amostral, portanto, com resultados disponíveis em esfera nacional, regional e por unidade da Federação, para as séries e disciplinas avaliadas, sem detalhamento para municípios ou unidades de ensino. As médias rurais só são comparáveis em âmbito nacional. Este tipo de teste utiliza diferentes instrumentos de coleta de dados, sendo um deles os testes que têm por finalidade medir a habilidade de Leitura em Língua Portuguesa e de resolução de problemas em Matemática dos alunos. Os testes aplicados aos alunos são compostos por itens de múltipla escolha. Eles contêm 169 itens para cada uma das séries e disciplinas avaliadas. Esse modelo permite que os 169 itens sejam divididos em subconjuntos menores chamados blocos. Cada bloco é composto por 13 itens, o que faz com que se tenha ao todo 13 blocos. Estes 13 blocos são organizados em grupos de três diferentes combinações. Cada combinação resulta em um caderno de prova, e todas as combinações em 26 cadernos diferentes. Para garantir a comparabilidade entre os anos, mantêm-se alguns blocos de itens já aplicados em anos anteriores. Já a comparabilidade do desempenho dos alunos entre as três séries avaliadas, é assegurada pela aplicação de blocos da 4ª série do ensino fundamental à 8ª série do ensino fundamental, bem como da 8ª série do ensino fundamental à 3ª série do ensino médio (MEC/INEP/SAEB).

A Prova Brasil divulgou seus primeiros resultados em 30 de junho de 2006. Este teste avaliou o conhecimento de língua portuguesa (com foco em leitura) e matemática (com foco em solução de problemas) de 3.306.317 alunos de 4ª e 8ª série do ensino fundamental. A Prova Brasil é a primeira avaliação em caráter universal realizada nas escolas públicas. A avaliação tem o objetivo de produzir informações sobre o ensino oferecido por município e escola, individualmente, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros. As provas foram aplicadas em cerca de 160 mil turmas de 41 mil escolas públicas, em 5.398 municípios. Além das provas, os alunos respondem a um questionário que coleta informações sobre seu contexto social, econômico e cultural (NONATO, 2006).

Reynaldo Fernandes salienta os indicadores de desempenho educacional utilizados para monitorar o sistema de ensino no País são, fundamentalmente, de duas ordens:

⁸⁰ O ANEB é amostral, procurando fornecer informações relativas ao sistema, sem especificação de resultados por escola.

a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio). É importante ressaltar que os estudos e análises sobre desempenho educacional raramente combinam as informações produzidas por esses dois tipos de indicadores, ainda que a complementaridade entre elas seja evidente (FERNANDES, 2007, p. 16).

Já, o IDEB é o resultado da combinação de dois outros indicadores: a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) (Prova Brasil ou Saeb) e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino.

Vera Masagão Ribeiro (2007, p. 08) coloca que “a novidade do IDEB é seu caráter sintético, possibilitando a definição de metas que levam em conta tanto a capacidade dos sistemas de incluir e promover os alunos quanto a de efetivamente ensiná-los”.

Cury (2007, p. 14) assevera que o IDEB “deve ser visto como um avanço já que articula duas variáveis importantes: fluxo e desempenho”.

O IDEB pode ser interpretado da seguinte maneira:

Para uma escola *A* cuja média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a rede/ escola terá o Ideb igual a 5,0 multiplicado por $\frac{1}{2}$, ou seja, $Ideb = 2,5$. Já uma escola *B* com média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá $Ideb = 5,0$.(MEC/INEP/IDEB)

Assim, o IDEB é resultado do produto entre o desempenho e do rendimento escolar ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série.

Portanto, conforme Vera Masagão Ribeiro (2007, p. 08) “as médias de proficiência dos alunos em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil ou no SAEB são padronizadas numa escala de zero a dez; depois tira-se a média de ambas, para calcular o IDEB, esse valor é dividido pelo número de anos que os alunos levam, em média, para completar uma série naquele nível”.

Segundo Reynaldo Fernandes:

Uma discussão conceitual acerca das propriedades do indicador (IDEB) sugere que ele incentiva as unidades escolares (escolas e redes de ensino) a operarem com baixas taxas de reprovação, a não ser que repetências tenham um forte impacto positivo no aprendizado dos alunos (repetentes ou não). Apresentou-se, também, uma aplicação para as unidades da Federação, mostrando que os resultados do IDEB são muito similares entre a primeira e a segunda fase do ensino fundamental. O indicador proposto possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado

para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação. Entretanto, vários aprimoramentos são possíveis, como, por exemplo, incluir a dispersão das notas, ao invés de se considerar apenas o desempenho médio. Por outro lado, seria necessário aprimorar nosso entendimento de como as escolas podem afetar o desempenho médio dos concluintes; isso nos permitiria adotar uma escolha mais criteriosa da forma funcional do IDEB. Por fim, e mais importante, seria necessário avançar nossos conhecimentos sobre as conseqüências, para a vida futura dos estudantes, de se adotar diferentes padrões de aprovação por parte das escolas, o que nos permitiria produzir um indicador cujo objetivo fosse o de maximizar o “bem-estar” dos alunos (FERNANDES, 2007, p. 16-17).

O IDEB estabelece metas com projeções baseadas em resultados observados no país desde 1997 e em padrões internacionais, conforme Tabela 5, abaixo.

Tabela 5 - IDEB 2005 e Projeções para o Brasil

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental		Anos Finais do Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	2005	2021	2005	2021	2005	2021
TOTAL	3,8	6,0	3,5	5,5	3,4	5,2
Localização						
Urbana	4,0	6,2	-	-	-	-
Rural	2,7	4,9	-	-	-	-
Dependência Administrativa						
Pública	3,6	5,8	3,2	5,2	3,1	4,9
Federal	6,4	7,8	6,3	7,6	5,6	7,0
Estadual	3,9	6,1	3,3	5,3	3,0	4,9
Municipal	3,4	5,7	3,1	5,1	2,9	4,8
Privada	5,9	7,5	5,8	7,3	5,6	7,0

Fonte: Saeb 2005 e Censo Escolar 2005 e 2006.

Tais projeções podem ser vistas em cada um dos Estados e municípios brasileiros, como no Estado de São Paulo, Tabela 06 abaixo:

Tabela 6 - IDEB 2005 e Projeções para Rede Estadual - São Paulo

Fases de Ensino	2005 (Observado)	Projeção do IDEB							
		2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	4,5	4,6	4,9	5,3	5,5	5,8	6,1	6,3	6,6
Anos Finais do Ensino Fundamental	3,8	3,8	4,0	4,2	4,6	5,0	5,3	5,5	5,8
Ensino Médio	3,3	3,3	3,4	3,6	3,9	4,2	4,6	4,9	5,1

Fonte: Saeb 2005 e Censo Escolar 2005 e 2006

Vera Masagão Ribeiro coloca que

A meta é atingir um IDEB igual a 6,0 em 2021, a partir dos 3,8 observados em 2005. Uma análise comparativa das escalas do SAEB e do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) indicou que um IDEB 6,0 corresponderia ao desempenho dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE) no Pisa 2003. É lá que pretendemos estar daqui uns 14 anos, enquanto os países da OCDE, evidentemente, continuarão progredindo. (RIBEIRO, 2007, p. 09)

Na Tabela 7 abaixo podemos perceber que taxa de aprovação e desempenho no SAEB (2005) da Rede Pública, anos iniciais do ensino fundamental não é muito diferente do que já era diagnosticado antes do IDEB.

Tabela 7 - Por Unidade da Federação: IDEB (2005), taxa de aprovação e desempenho no SAEB (2005) da Rede Pública, anos iniciais do ensino fundamental

Sigla	Estado	Taxa de aprovação 2005 - anos iniciais EF					T= tempo médio para a conclusão de 1 série (anos)	SAEB 2005 - 4a série EF (Rede Pública)				P = 1/T	N = média da nota padronizada	IDEB = N x P
		SI* / 1º ano	1ª série / 2º ano	2ª série / 3º ano	3ª série / 4º ano	4ª série / 5º ano		Matemática	Língua Portuguesa	Nota padronizada Matemática	Nota padronizada Língua Portuguesa			
AC	Acre	97.0	59.5	76.5	82.2	86.2	1.3	169.1	167.7	4.2	4.3	0.78	4.2	3.3
AL	Alagoas	67.9	59.9	66.5	70.0	75.4	1.5	154.3	144.5	3.6	3.5	0.68	3.5	2.4
AM	Amazonas	85.2	64.2	67.7	76.2	77.4	1.4	167.3	157.0	4.1	3.9	0.73	4.0	2.9
AP	Amapá	-	68.7	78.2	82.7	86.6	1.3	160.3	155.0	3.8	3.9	0.78	3.8	3.0
BA	Bahia	72.2	57.8	63.2	67.8	72.2	1.5	161.6	150.1	3.9	3.7	0.66	3.8	2.5
CE	Ceará	87.7	75.9	78.3	78.9	80.0	1.3	150.0	149.8	3.4	3.7	0.80	3.6	2.8
DF	Distrito Federal	96.4	80.6	82.6	84.5	88.1	1.2	200.4	185.2	5.4	5.0	0.86	5.2	4.4
ES	Santo Espírito	97.2	78.7	76.2	85.0	88.9	1.2	185.3	174.0	4.8	4.5	0.85	4.7	3.9
GO	Goiás	92.0	79.0	83.0	86.4	87.7	1.2	179.2	170.5	4.6	4.4	0.85	4.5	3.8
MA	Maranhão	83.3	71.2	74.4	76.3	79.3	1.3	151.3	148.0	3.5	3.6	0.77	3.5	2.7
MG	Minas Gerais	96.6	86.9	83.8	91.0	87.0	1.1	200.2	183.3	5.4	4.9	0.89	5.1	4.6
MS	Mato Grosso do Sul	81.2	67.2	75.6	78.7	80.8	1.3	178.8	166.4	4.5	4.3	0.76	4.4	3.4
MT	Mato Grosso	88.1	77.5	78.4	84.2	83.9	1.2	173.1	163.9	4.3	4.2	0.82	4.3	3.5
PA	Pará	82.3	53.7	66.3	71.1	75.8	1.5	160.9	156.3	3.9	3.9	0.68	3.9	2.7
PB	Paraíba	84.9	60.2	67.5	72.2	75.2	1.4	162.5	153.1	3.9	3.8	0.71	3.9	2.7
PE	Pernambuco	87.9	66.6	70.2	78.0	79.5	1.3	158.3	151.5	3.8	3.7	0.76	3.7	2.8
PI	Piauí	80.2	62.9	69.2	73.5	76.3	1.4	152.4	151.7	3.5	3.7	0.72	3.6	2.6
PR	Paraná	96.5	85.3	82.5	89.9	90.4	1.1	198.6	179.1	5.3	4.7	0.89	5.0	4.4
RJ	Rio de Janeiro	86.1	85.1	75.2	83.5	83.2	1.2	190.7	177.6	5.0	4.7	0.82	4.8	4.0
RN	R. G. do Norte	85.3	69.9	65.0	80.4	69.0	1.4	148.1	141.1	3.4	3.4	0.73	3.4	2.5
RO	Rondônia	93.0	72.2	81.5	85.3	87.0	1.2	171.5	163.5	4.3	4.2	0.83	4.2	3.5
RR	Roraima	98.1	77.8	84.3	86.5	89.5	1.2	169.6	161.5	4.2	4.1	0.87	4.1	3.6
RS	R. G. do Sul	94.1	78.2	86.8	88.3	87.1	1.2	187.0	177.1	4.9	4.7	0.87	4.8	4.1
SC	Santa Catarina	97.7	84.3	89.8	91.5	92.3	1.1	186.2	176.2	4.8	4.6	0.91	4.7	4.3
SE	Sergipe	87.1	54.9	67.1	70.8	74.9	1.4	169.2	157.8	4.2	4.0	0.69	4.1	2.8
SP	São Paulo	98.7	94.2	93.8	96.6	91.3	1.1	184.8	178.5	4.8	4.7	0.95	4.7	4.5
TO	Tocantins	96.7	76.3	82.8	85.4	87.4	1.2	164.1	158.5	4.0	4.0	0.85	4.0	3.4

Fonte: MEC/INEP, 2007.

Nota: *A Série Inicial (SI) corresponde ao primeiro ano do ensino fundamental de 9 anos.

Maria Malta Campos (2007, p. 07) ressalta que “ao examinar os resultados obtidos com a utilização do IDEB nos estados e municípios divulgados na página do INEP, a primeira constatação é de que eles não diferem muito dos diagnósticos já existentes”.

Não há novidades de que as piores notas, tanto nos primeiros anos do ensino fundamental como em toda a educação básica, concentram-se na região Nordeste do país. A realidade, é que “o mapeamento realizado pelo MEC para localizar os mil municípios com piores resultados, constatou que 807 deles estão no Nordeste, 150 no Norte, 30 no Centro-oeste, 07 no Sudeste e 06 no Sul”, conforme Maria Malta Campos (2007, p. 07).

A autora ainda salienta que

Com base nesta realidade, percebe-se que justamente nos locais onde até agora foi feito muito pouco os desafios para o alcance das metas desejadas poderão ser comparativamente muito maiores. Seria preciso refletir sobre essa realidade levando em conta não apenas os dados sobre a situação da educação, mas também considerando o contexto econômico, político e social local. A estratégia de fornecer assistência técnica, inicialmente na forma de assessores que vistam os municípios para elaborar diagnósticos individualizados – processo já em curso –, constitui uma iniciativa importante. (CAMPOS, 2007, p. 07)

Apesar da resistência à aferição da qualidade mediante os testes padronizados, em relação ao ensino fundamental, etapa obrigatória de escolarização, os resultados permitem a constatação de que a ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades regionais e internas dos próprios sistemas.

As pesquisas mostram também que onde há mais reprovação não há melhor aprendizagem.

Creso Franco citado por Ribeiro (2007, p. 08) acredita que a tendência é que estados e municípios persigam primeiramente a melhoria das taxas de aprovação, algo mais fácil de se conseguir por meio de medidas puramente administrativas, e que tem efeito imediato na melhoria do IDEB. Mais adiante, quando os índices de aprovação se estabilizarem será preciso haver efetivos progressos nos níveis de aprendizagem em cada série para que o IDEB melhore.

Desta forma, segundo Oliveira, temos que

Os exames padronizados são preparados a partir de diretrizes e de matrizes curriculares para as diferentes etapas e níveis de escolarização, 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 esta 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, 2006, p. 87).

Atualmente, os resultados dos alunos nas provas de desempenho realizadas pelo SAEB têm sido muito abaixo do esperado. O resultado disso tudo é o reforço de uma imagem negativa do ensino público como algo de baixa qualidade e a culpabilização principalmente dos professores, vistos como mal formados, sem preparo etc.

Insta salientar, que como era de se esperar, não é grande a receptividade dos professores e demais agentes escolares a dados de avaliação que geram esse tipo de representação sobre sua identidade profissional. “As reações podem variar do alheamento à transferência da culpa aos alunos – acusados de serem pobres e oriundos de famílias desestruturadas – ou aos pais – por seu pressuposto desinteresse pela educação dos filhos”, conforme denota Viana (2003, p. 53).

Não há dúvida de que tais esforços, no que se referem à informação e à avaliação, são fundamentais para o avanço da pesquisa educacional no país, para o desenho de políticas públicas que respondam aos problemas prioritários, assim como para o monitoramento e o controle social sobre as políticas públicas. Entretanto, como acontece em outros países da América Latina que estruturaram sistemas de avaliação nesse mesmo período, o uso efetivo dessas informações como instrumento de tomada de decisões e melhoria do sistema de ensino permanece um enorme desafio (WOLF, s.d.).

Romulado P. Oliveira (*apud* RIBEIRO, 2007, p. 09) “destaca a importância de produzir indicadores e fomentar o controle social não apenas sobre os resultados, mas também sobre os investimentos e o processo”.

Seguimos assim o entendimento de Vara Masagão Ribeiro (2007, p. 08) quando ela afirma que “por melhor que sejam as metodologias de avaliação, elas não podem ser mais importantes que as políticas propriamente ditas”. E prossegue:

Não é o termômetro que cura a febre: ele ajuda no diagnóstico e na verificação da melhora, mas o médico precisa saber qual o melhor remédio para o paciente e sua enfermidade. Ter um índice de avaliação com arco-chefe não é, portanto, uma característica que joga a favor da clareza e da coerência do PDE.

[...]

É provável que o cálculo e a divulgação do IDEB contribuam, ao lado de outras iniciativas, para mudanças positivas no cenário educacional; é possível também que provoquem algum resultado indesejado. (RIBEIRO, 2007, p. 08)

4 A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL

No final do século XX e começo do século XXI um dos fatos políticos de maior visibilidade tem sido a crescente intervenção da Justiça na vida coletiva. A quantidade de ações propostas, em todas as áreas do Direito, tem se multiplicado, manifestando-se o juiz em um número cada vez mais extenso de questões da vida comunitária.

Notamos que este intervencionismo judicial se dá na vida política, bem como na vida econômica, na vida internacional, na vida moral, na vida social e, até, na vida privada. Conforme Garapon (*apud* ROJO, 2005) “este intervencionismo parece ser absoluto, geral e universal”.

Segundo Raul Rojo (2005) este poder crescente da Justiça oculta dois fenômenos aparentemente muito diferentes – senão contraditórios – cujos efeitos convergem e se reforçam mutuamente: o enfraquecimento do Estado sob a pressão do mercado, de uma parte, e o abalo simbólico do homem e da sociedade democráticos, por outra. O autor ainda salienta que

É verdade que o enfraquecimento do Estado é a consequência da globalização da economia: o mercado, ao mesmo tempo que burla o poder tutelar do Estado, multiplica os recursos à Justiça. Mas a constatação deste duplo movimento – fluxo do direito e refluxo do Estado – não esgota a explicação da ascensão do juiz. Há outra razão, menos perceptível, mais antropológica e radicalmente inédita na história: o abalo simbólico do homem democrático (ROJO, 2005).

Ou seja, o indivíduo se torna um cidadão do mundo sendo privado de algumas referências identitárias essenciais à estrutura da sua personalidade devido à complexidade e diversidade da sociedade democrática, em vista disso, esse indivíduo busca na Justiça uma solução plausível para sua crise interna. Assim, se tornam os juizes os últimos titulares de uma função de autoridade.

O enfraquecimento do Estado e essa fragilidade da sociedade democrática acabaram salientando a função jurisdicional, segundo Rojo (2005), isto acontece porque “ambos frustram o cidadão na execução das funções que lhes são inerentes. O Estado não consegue organizar as relações entre iguais e a sociedade ainda busca um substituto da moral”.

Entretanto, o mesmo autor, faz um alerta importante quanto a essa recorribilidade intensa à Justiça:

Isso não impede, porém, que a atual paixão pela Justiça possa conduzir a um impasse. O recurso irracional à Justiça por parte de todas as frustrações modernas, a confiança *naïve* em sua onipotência podem retornar-se contra ela mesma. A invocação a esmo do direito tem por efeito submeter ao controle judicial aspectos da vida privada que antes escapavam de todo controle público. Pior ainda, esta jurisdicionalização acaba por impor uma versão penal a toda relação – política, administrativa, comercial, social, familiar e até amorosa – decodificada, doravante, sob o ângulo binário e redutor da relação "vítima-agressor". Esta linguagem jurídica simplista, enraizando-se em uma lógica expiatória que poderíamos haver crido definitivamente superada, tem por conseqüência fazer aumentar o número de detentos até proporções inquietantes. Os meios de comunicação de massa, com o pretexto de assegurar a máxima transparência, podem fazer perder aos cidadãos garantias mínimas – como a presunção de inocência – mantendo a ilusão de uma espécie de democracia direta. Se dos juizes se trata, não estaremos a ponto de entregarmos atados de pés e mãos a uma nova e detestável clerezia? Em quanto aos advogados, no acabarão estes por impor um custo jurídico adicional a toda transação social, multiplicando obstáculos imaginários? (ROJO, 2005)

Desta forma, atualmente, a nova cena da democracia se configura no Direito, que tendo em vista o já descrito, se converte em uma efetividade maior da ação política, tanto nas reivindicações como para organizar a ação administrativa. Portanto, hoje, os juizes são impelidos a agir sobre assuntos políticos referentes à Administração Pública, pois houve uma evolução das expectativas dos cidadãos a respeito da responsabilidade política.

No entanto, Rojo explica que

Este poder crescente da Justiça não deve ser entendido como uma transferência da soberania do povo para os magistrados, mas como uma transformação do sentimento de justiça, que corresponde à transformação da própria democracia. As transformações da democracia moderna se devem menos ao aumento do papel acordado aos juizes que à importância do espaço simbólico que vêm adquirindo, quer dizer, à possibilidade mesma de sua intervenção. O poder crescente da Justiça tem mais valor de signo de uma mudança profunda de nossa democracia que de uma realidade concreta. (ROJO, 2005)

Evidentemente a lei continua sendo fundamental, contudo a proposta desta justiciabilidade é que apesar da norma escrita, se promova a efetiva Justiça. Na verdade, é a entrega nas “mãos” de um terceiro – o juiz – de fatos que antes não lhe eram repassados como contenda jurídica (fatos políticos, administrativos e etc), para que ele além de aplicar a positividade da lei, aplique também os critérios reais de efetivação da Justiça, do que é justo a cada caso concreto.

Assim sendo, “o Direito se define menos pela legalidade que impõe a lei que pela possibilidade de submeter um comportamento ao exame de um terceiro” (ROJO, 2005).

Em resumo, a justiciabilidade seria a complementação da democracia do Governo (Poder executivo e Legislativo) por um papel mais efetivo da Justiça (Poder Judiciário). E isto em um Estado onde há a concepção de onipresença do Poder Público, de poder supremo

deste, pois tudo devia ser suprido por ele, esse espírito esta sendo complementado, numa concepção mais dinâmica e democrática da independência e harmonia entre os Poderes, pela Justiça.

E dentro desta nova concepção de exigibilidade jurídica é que abordaremos o direito à qualidade do ensino fundamental, ou seja, levando em consideração que o Estado não tem conseguido promover esta educação de qualidade, ofertando, portanto, este nível de ensino de forma irregular, contradizendo a Constituição Federal de 1988 e outros ordenamentos, como o ECA.

O direito à educação, como já foi visto, foi proclamado a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, tendo sido reafirmado em muitas ocasiões, entretanto muitos são os instrumentos internacionais que silenciam quanto à dimensão qualitativa do aprendizado. Segundo o Relatório Conciso da Unesco – “Educação Para Todos: O Imperativo da Qualidade”, de 2005, o mais recente deles foi a Declaração das Nações Unidas para o Milênio, adotada em 2000, que 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, como ora visto, é signatário de grande parte dos tratados e acordos internacionais, tanto que a educação é considerada como um princípio jurídico e é amplamente reconhecida como um Direito Fundamental, tendo sido consagrada pela Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, por toda a legislação brasileira posteriormente editada. No entanto, a Carta Magna brasileira, diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais, faz menção expressa à importância da qualidade da educação.

A Constituição Federal garante o Direito à Educação com “padrão de qualidade” para todos, o que significa dizer, que quando este for desrespeitado, pode ser exigido por meio de ações judiciais e quando descumprido, cabe a responsabilização da autoridade competente.

Segundo nossa legislação o Direito à Educação vincula os pais, o Estado, a comunidade em geral e os próprios educandos, mas é obrigação do Estado garantir este Direito, inclusive o Direito à qualidade desta educação.

Portanto, como já explicitado, a justiciabilidade é a possibilidade de se buscar os Direitos face ao Poder Judiciário. Considerando então a educação de qualidade como um Direito Social, a justiciabilidade é a possibilidade de efetiva aplicação por meios de mecanismos jurídicos de exigibilidade de tais Direitos, através de uma consciência social crescente gerada pelo fato de que estes Direitos Sociais têm valor fundamental (direitos fundamentais).

Mas, é importante salientar, que quando se trata da exigibilidade jurídica do Direito à Educação percebe-se que, atualmente, já há uma compreensão da sociedade civil, assim como entendimento favorável da doutrina (juristas) e jurisprudência (Tribunais) brasileira quanto ao Direito ao acesso e à permanência nos níveis de ensino, especialmente no ensino fundamental, que é obrigatório, porém esta compreensão não é verificada quando se trata da justiciabilidade do Direito à qualidade do ensino.

Uma evidência disto é que não há nenhuma decisão emitida pelos Tribunais Superiores brasileiros – Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça – sobre ações pleiteando a qualidade do ensino ou a responsabilização do Poder Executivo pela falta de qualidade, em nenhum nível de ensino, segundo uma pesquisa realizada nas bases de dados destes Tribunais disponíveis na internet. Mas, encontramos inúmeras decisões referentes a ações abordando o acesso e a permanência dos alunos em determinadas escolas, o que acaba por demonstrar o caráter inédito do que estamos estudando nesse trabalho.

No entanto, nota-se que alcançar essa participação ou o acesso universal ao ensino depende, fundamentalmente da qualidade da educação disponível, pois é inegável que como os alunos são ensinados e quanto eles aprendem são fatores que têm impacto decisivo na frequência à escola e na sobrevivência escolar. Até mesmo os pais julgam a qualidade da escola por estes resultados.

A legislação dos direitos humanos ressalta o acesso à educação e à equidade dos resultados de aprendizagem, o que reflete a crença de que todas as crianças são capazes de desenvolver capacidades cognitivas básicas, caso elas tenham acesso **a um bom ambiente de aprendizagem** e de que se algumas crianças assim não o fazem isso se deve, pelo menos em parte, a deficiências do sistema educacional, entre elas a falta de qualidade desta educação.

Assim, quanto à responsabilidade pedagógica Jean Piaget, num estudo excepcional sobre o artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem esclarece:

Afirmar o direito da pessoa humana à educação é, pois, assumir uma responsabilidade muito mais pesada do que assegurar a cada um a posse da leitura, da escrita e do cálculo: é propriamente garantir a toda e qualquer criança o inteiro desenvolvimento das suas funções mentais e a aquisição dos conhecimentos, bem como dos valores morais correspondentes ao exercício dessas funções, incluindo a adaptação à vida social atual. É, sobretudo, por consequência, assumir a obrigação – tendo em conta a constituição e aptidões que distinguem cada indivíduo – de nada destruir nem desperdiçar das possibilidades que nela se escondem e de que a sociedade é a primeira a ser chamada a beneficiar, em vez de deixar perder importantes frações delas e de asfixiar outras.

[...]

O direito à educação é, pois, nem mais nem menos, o direito do indivíduo a desenvolver-se normalmente, em função das possibilidades de que dispõe, e a

obrigação, para a sociedade, de transformar essas oportunidades em realizações efetivas e úteis.

[...]

O direito à educação, que ele [o Artigo 26 da Declaração Universal de 1948] formula tão explicitamente, não é só o direito de freqüentar escolas: é também, se a educação tem em vista o pleno desenvolvimento da personalidade, o direito de encontrar nessas escolas tudo o que é necessário à construção de uma razão ativa e de uma consciência moral viva. (PIAGET, s.d, p. 13-18-33)

O objetivo deste capítulo, portanto, é verificar qual a responsabilidade do Poder Público quanto à qualidade do ensino fundamental e, como esta qualidade pode ser verificada e exigida judicialmente.

4.1 O Estado na Prestação Educacional

Nas sociedades contemporâneas, o Estado ainda continua a fazer a mediação entre necessidades educacionais e meios de atendê-las, e essa mediação é feita em torno de projetos político-sociais que se impõem ou obtêm adesão em conjunturas determinadas, que expressam interesses e se concretizam por intermédio de propostas e ações de governos (WEBER, 2003).

No Brasil, nos últimos oito anos, segundo Sérgio Haddad (2003), a Educação foi considerada uma das prioridades pelo governo federal. Muitas das responsabilidades sobre o ensino básico – o ensino infantil, o ensino fundamental e o ensino médio – estão nas mãos dos governos estaduais e municipais. No entanto, o governo federal tem papel central na promoção do Ensino Superior e parte das escolas técnicas de nível médio. Sua presença na determinação das políticas gerais da educação, na função distributiva e de equidade, e no papel indutor dos outros níveis de governo, é fundamental.

A educação, portanto, como direito público subjetivo, cria a situação em que é necessário haver escolas de qualidade para todos, seguindo o disposto no regime jurídico constitucional⁸¹ e dando maior destaque ao Poder Judiciário neste setor.

Segundo 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**

⁸¹ CF, art. 206, inciso VII e art. 208, parágrafos primeiro e segundo.

o direito de exigir do Estado o cumprimento de seu dever com relação à prestação educacional. (SILVEIRA, 2006, p. 36, grifo nosso)

No mesmo sentido, Clarice Seixas Duarte, analisando o direito público subjetivo, coloca que: “[...] confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é **acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo)**”. (DUARTE, 2003, p. 113, grifo nosso).

Portanto, o Direito à educação conforme esclarece Monteiro (2003) “é um direito prioritário, mas não é direito a uma educação qualquer: é direito a uma educação com qualidade de ‘direito do homem’”, ou seja, é um Direito inerente à pessoa humana não podendo ser desrespeitado.

No entanto, entre os direitos sociais o direito à educação e o direito à saúde assumem características especiais, uma vez que a Constituição de 1988 definiu ambos como dever do Estado. Por este fundamento, o direito à educação e o direito à saúde não se tratam de um programa, mas de um dever que, em caso de não cumprimento, revela-se um desrespeito ao direito, ou seja, um descumprimento da norma. (DEVELATTI, 2006, p. 45)

Desta forma, a educação por ser um princípio jurídico consagrado pela Constituição Federal de 1988, como Direito público subjetivo, deveria como tal “assegurar um nível de vida adequado para todas as pessoas, convertendo os compromissos políticos em obrigações legais para o Estado que, conseqüentemente, deveria desenvolver políticas públicas para que este direito se efetivasse” (AÇÃO EDUCATIVA, 2005, p. 12), contudo, nem sempre isto ocorre, por isso quando desrespeitado pode ser exigido por meio de ações judiciais e quando descumprido, cabe a responsabilização da autoridade competente, conforme denota Evaldo Vieira (2001) “os indivíduos têm o direito de requerer ao Estado a prestação educacional, porque o descumprimento deste dever traz como conseqüência a responsabilização da autoridade competente, segundo o artigo 208, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988”.

A educação, na Constituição Federal de 1988, é um bem jurídico, principalmente porque com ela se constrói uma sociedade livre, justa e solidária e só com ela se garante o desenvolvimento nacional, dentro do que determina o seu artigo 3º, no qual se acham os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (BOAVENTURA, 1995).

Chaim Perelman destaca a importância de um sistema jurídico que vise à garantia destes Direitos Humanos:

Com efeito, se é o respeito pela dignidade humana à condição para uma concepção jurídica dos direitos humanos, se se trata de garantir esse respeito de modo que se ultrapasse o campo do que é efetivamente protegido, cumpre admitir, como corolário, a existência de um sistema de direito com um poder de coação. Nesse sistema, o respeito pelos direitos humanos imporá, a um só tempo, a cada ser humano – tanto no que concerne a si próprio quanto no que concerne aos outros homens – e ao poder incumbido de proteger tais direitos a obrigação de respeitar a dignidade da pessoa. Com efeito, corre-se o risco, se não se impuser esse respeito ao próprio poder, de este, a pretexto de proteger os direitos humanos, tornar-se tirânico e arbitrário. Para evitar esse arbítrio, é, portanto, indispensável limitar os poderes de toda autoridade incumbida de proteger o respeito pela dignidade das pessoas, o que supõe um Estado de direito e a independência do poder judiciário. Uma doutrina dos direitos humanos que ultrapasse o estágio moral ou religioso é, pois, correlativa de um Estado de direito. **Assim, também o Estado incumbido de proteger esses direitos e fazer que se respeitem as ações correlativas**, não só por sua vez obrigado a abster-se de ofender esses direitos, mas também a **obrigação positiva da manutenção da ordem. Ele tem também a obrigação de criar as condições favoráveis ao respeito à pessoa por parte de todos os que dependem de sua soberania** (PERELMAN, 1999, p. 400, grifo nosso).

Norberto Bobbio (1992, p. 70) é ainda mais conciso quando trata da intervenção do Estado para garantir os Direitos Sociais, trazendo que para que este Direito seja garantido é necessária “uma intervenção ativa do Estado, que não é requerido pela proteção aos direitos de liberdade, produzindo aquela organização de serviços públicos onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado Social”.

O Direito à Educação segundo nossa legislação vincula os pais, o Estado, a comunidade em geral e os próprios educandos, todavia, conforme denota Monteiro:

Os pais são naturalmente os primeiros responsáveis pelo direito à educação dos filhos, **mas o Estado é o principal responsável pela satisfação do direito à educação**, por duas grandes razões: porque as famílias, sobretudo as mais pobres, não têm os recursos necessários para criar todas as possibilidades de satisfação do direito à educação, e **porque o Estado é o órgão do Bem Comum formulado nas normas fundamentais de cada comunidade nacional e da Comunidade Internacional, as mais importantes das quais são as que reconhecem os direitos do ser humano**. (MONTEIRO, 2003, grifo nosso).

Segundo Silveira (2006, p. 37) para Pontes de Miranda não se deve confundir a existência de escolas públicas com o direito à educação, pois não há direito se não for considerado como subjetivo:

Nos meados do século VII, começaram as leis e regulamentos escolares a desligar-se do encaixe eclesiástico; todavia, foi assaz lento o processo. Nos estatutos político-jurídicos, o direito à escola [despontou], mas sem a necessária subjetividade, sem a pretensão a ação que o impusessem. [...] Tecnicamente, o texto constitucional devera ter ido ao direito público subjetivo, provido de ação e remédio jurídico processual, constitucionalmente caracterizados, com os pressupostos em termos claros, e ao direito dos menores em idade escolar ao material necessário para sua educação primária e profissional. (PONTES DE MIRANDA *apud* SILVEIRA, 2006, p. 37).

Desta forma, fica evidente a obrigação do Estado em garantir o Direito à Educação, inclusive o Direito à qualidade desta educação.

Conforme a jurista Nina Beatriz Ranieri (1999) a previsão constitucional contida no inciso VII do artigo 206 tem o objetivo claro de garantir o padrão de qualidade à educação, e em sendo a educação um Direito Fundamental (art. 6º, Capítulo II, Título II), conseqüentemente, sua efetivação com a qualidade é uma garantia constitucional que pode ser exigida a qualquer momento do Estado, quando não cumprida devidamente.

Na CF/88, o direito à educação não foi negligenciado, impondo responsabilidades das autoridades, não somente pela ausência de sua oferta pelo Poder Público, mas também quando essa oferta se dá de forma “irregular”. Portanto, definir o que caracteriza “oferta irregular” seria um grande salto para se fazer cumprir o direito à educação de qualidade (SILVEIRA, 2006, p. 38).

No mais, a busca pela efetividade do direito público subjetivo à qualidade do ensino fundamental pela via judicial é a mais importante conseqüência de sua categorização. O ensino médio e o ensino superior não contam com este reconhecimento jurisdicional, que para o ensino fundamental é válido independentemente de o Estado estar ou não aparelhado e organizado. A educação fundamental, na verdade não está adstrita apenas à esfera de deliberação discricionária do Estado, ou à mercê do legislador ordinário, o qual, por sua vez, vê-se impelido a seguir determinadas políticas públicas.

É claro que ao Estado ainda resta a conveniência e a oportunidade de optar por esta ou aquela política pública.

Entretanto, Carlos Weis (1999, p. 135) ressaltou que “mesmo as normas de direitos sociais, que contenham certa especificidade que permita a identificação da obrigação estatal, são passíveis de exigência judicial, no sentido de se compelir o Poder Público à sua realização, já que constitucionalmente comprometido”.

Nesta esteira, e com maior respaldo, propõe José Cretella Júnior (2000, p. 875) “a possibilidade de se levar ao Judiciário a questão do cumprimento de norma constitucional, de cunho fundamental, tendente à realização das liberdades individuais, como é o caso plausível do ensino fundamental”.

Portanto, tendo o ensino fundamental galgado o patamar de direito fundamental, é certo que todo o cidadão brasileiro tem direito subjetivo público de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional **de qualidade**. A ausência de cumprimento do padrão mínimo de qualidade do ensino fundamental, segundo Lima (2003), configura-se na oferta

irregular deste nível de ensino, e é motivação suficiente para embasar pedido de *mandamus* ao Judiciário, visando à proteção de um direito líquido e certo, sendo o responsável pela não entrega da prestação administrativa do Estado à autoridade coatora, que infringiu a Lei.

Assim, segundo Alex Faturi Delevatti (2006, p. 10) procura-se enfatizar o conteúdo constitucional sobre o direito à educação básica, consagrado como direito fundamental, ressaltando que cabe ao Poder Público adequar os meios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, bem como a garantia de qualidade do ensino, perpassando pela valorização dos profissionais da área, proporcionando mais igualdade e humanidade à sociedade e tornando os cidadãos mais íntegros.

No mais, é importante, apenas a título de esclarecimento, tendo em vista que as instituições privadas não são o foco do estudo, esclarecer que o crescimento do ensino básico no Brasil se deu prioritariamente pela ampliação do ensino público. A participação do ensino privado na Educação Básica é minoritária em todos os graus. A relação é direta: a ausência do Estado cria mercado para a participação da iniciativa privada (AÇÃO EDUCATIVA, 2005, p. 09).

O artigo 209 da Constituição Federal prescreve:

Art. 209 - O ensino é livre à iniciativa privada, **atendidas as seguintes condições**:
I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (CF, grifo nosso)

Assim, a iniciativa privada depende expressamente de autorização do Poder Público para promover a educação, e precisa cumprir, bem como as escolas públicas, as normas gerais da educação nacional, ou seja, a legislação educacional pertinente.

O mais importante deste artigo refere-se à expressa menção da responsabilidade do Poder Público tanto em autorizar o funcionamento de uma instituição de ensino privada, como a avaliação da qualidade deste ensino, em qualquer nível.

Desta forma, quando uma instituição privada presta ineficazmente seus serviços educacionais, o Poder Público responde solidariamente a esta instituição pela má qualidade de seus serviços, junto ao Poder Judiciário, tendo em vista que ele deveria avaliar e tomar medidas cabíveis para que esta educação fosse de qualidade.

Segundo Evaldo Vieira:

Em se tratando de esfera de investigação e de disciplina normativa, o Direito Educacional se distingue pela natureza pública da educação e pelo predomínio do interesse público sobre o interesse particular, abrangendo não somente as

instituições públicas e privadas de ensino, como também os indivíduos vinculados a ele. (VIEIRA, 2001)

No Direito Educacional, a Constituição Federal de 1988 e, em seguida, a Lei nº 9.394/96 (LDB) mudam essencialmente no campo educacional o regime privado, sujeitando este regime aos princípios constitucionais que guiam à educação brasileira.

4.2 Os meios jurídicos para requerer a qualidade do ensino fundamental

Conforme Vieira (2001) “como direito público subjetivo, a educação pode ser protegida por ser um bem jurídico, individual e coletivo, com a força de direito de ação”.

Segundo Silveira (2006, p. 83) no caso da educação, a sociedade pode fazer valer os seus direitos contra os abusos ou omissões do Estado por meio de instrumentos processuais como: o Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção e a Ação Civil Pública, dando efetividade prática aos direitos que estão na ordem jurídica. Assim também pode fazê-lo pela via extrajudicial, utilizando-se de Inquérito Civil, procedimento administrativo e sindicância.

Até aqui, apresentamos quais as normas mais importantes que garantem o direito à educação, inclusive o direito à qualidade do ensino fundamental e que visam à sua efetivação, tanto nas leis nacionais quanto nas internacionais. Agora, veremos quais os meios processuais jurídicos que possuímos para alcançar esse objetivo:

1) Ação individual (Lei n. 5.869/73 – Código de Processo Civil) – sempre que uma pessoa tem seu direito à educação violado, ela pode procurar garanti-lo na Justiça, movendo uma ação individual contra o Poder Público – União, Estado ou município, dependendo de quem é o(a) responsável pelo serviço. Para mover essa ação, é preciso procurar um(a) advogado(a) – particular ou do Estado – ou o Ministério Público (AÇÃO EDUCATIVA, 2005).

2) Ação civil pública (Lei n. 7.347/85) – desde 1985, é possível defender direitos sociais por meio dessa ação coletiva. O objetivo é que muitas pessoas que se encontram na mesma situação jurídica, ou seja, buscando a efetivação do direito à educação de qualidade possam recorrer ao Poder Judiciário com apenas uma ação, que defenderá o direito de todas. No entanto, as pessoas individualmente não podem propor esse tipo de ação. A Lei estabelece quem é legítimo para isso: o Ministério Público ou entidades da sociedade civil, que estejam

constituídas há pelo menos um ano e que tenham entre suas finalidades a defesa deste direito (AÇÃO EDUCATIVA, 2005).

Nas duas ações, a Justiça pode determinar que o Estado faça ou deixe de fazer algo que esteja prejudicando ou impossibilitando a efetivação do direito à educação e pode determinar, ainda, uma condenação em dinheiro dependendo do caso.

Nos dois tipos de ação, é possível que a Justiça conceda liminar. A liminar é um pedido feito na própria ação. Se o juiz considerar que o direito, se não for imediatamente realizado ou efetivado, poderá causar danos irreversíveis à população, ele ou ela pode conceder a liminar, obrigando o Estado a efetivar o direito à educação até a decisão final.

O ECA, em seu Capítulo VII, tratando da “proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos”, dispõe no art. 208 o seguinte: “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; II- de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; III- de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; IV- de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; V- de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental; VI- de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem; VII- de acesso às ações e serviços de saúde; VIII- de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade”.**

Os incisos do art. 208 enumeram situações que, uma vez constatadas, originam a apresentação de Ação Civil Pública. Entretanto, de acordo com o parágrafo único desse artigo, as hipóteses apresentadas “não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei”⁸².

Ele explicita que é caso de Ação Civil Pública a oferta irregular do ensino obrigatório, contida no inciso I do artigo 208 do ECA, e a falta de qualidade no ensino fundamental é uma forma de oferta irregular deste ensino, como já fartamente explicitado. No mais, quanto aos insumos e aos resultados já há como pleitear ações judiciais, contudo o problema como já descrito no capítulo anterior, está no processo de ensino-aprendizagem.

Assim, de acordo com o ECA podem promover esta ação civil Pública:

⁸² ECA, art. 208, parágrafo único.

I - O Ministério Público;

II - União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios;

III - Associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária⁸³.

A ONG Ação Educativa, por exemplo, pode prover ações neste sentido, pleiteando a responsabilização da autoridade competente, no caso o Estado ou Município dependendo da série do ensino fundamental onde está sendo detectada a oferta irregular do ensino devido a falta de qualidade, sendo que a união responde solidariamente pela ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente.

3) Termo de ajustamento de conduta (TAC) – antes de entrar com uma ação civil pública contra o Estado, pode o Ministério Público procurar o ente público, ouvir seus argumentos, fazendo com que assuma o compromisso que irá proceder de modo a garantir que o direito não seja desrespeitado. Este TAC é um título executivo extrajudicial, ou seja, se o Estado não cumprir, o MP pode pedir que a Justiça faça-o cumprir (AÇÃO EDUCATIVA, 2005).

No Inquérito Civil, os legitimados públicos para as Ações Cíveis Públicas, fundadas em interesses coletivos e difusos, estão autorizados a firmar Compromisso de Ajustamento de Conduta com o infrator (ECA, art. 211).

Segundo Digiácomo, o compromisso de ajustamento constitui-se:

[...] no meio de que o Ministério Público ou outro órgão público legitimado dispõe para, sem ter que ingressar com uma demanda judicial, obter junto ao próprio acusado da ação ou omissão, lesiva aos interesses que está a defender, o reconhecimento do direito invocado, com a definição de prazos e condições para seu adimplemento. (DIGIÁCOMO, 2004, p. 340).

No Compromisso de Ajustamento, ainda segundo o autor (DIGIACOMO, 2004), não se estaria negociando o direito, mas a forma e os prazos necessários para a sua concretização pelos acusados.

4) Mandado de segurança: segundo Silveira (2006, p. 84) “o mandado é formalizado por meio de um rito processual rápido e de natureza exclusivamente documental e, no caso de ser constatada ameaça (possuindo um caráter preventivo) ou violação de um direito líquido e certo (caráter repressivo) por autoridade pública ou pessoa jurídica no exercício de atribuições

⁸³ ECA, art. 210.

do Poder Público”, o Ministério Público pode impetrar o Mandado de Segurança para a defesa desses interesses.

O Mandado de Segurança é previsto nos incisos LXIX e LXX do art. 5º da CF/88, nos seguintes termos: “LXIX – Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito, líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus* ou *hábeas-data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; LXX - O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses dos seus membros ou associados”.

Segundo Evaldo Vieira (2001) no quadro das garantias constitucionais, o mandado de segurança mostra-se um instrumento jurídico de destaque no Direito Educacional, podendo ser empregado amplamente, mesmo como mandado de segurança coletivo, em favor da escola, da atividade educativa e da vida acadêmica, protegendo direito líquido e certo, demonstrado imediatamente, e não mera expectativa de direito.

5) Mandado de Injunção: segundo a Constituição Federal “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (art. 5º, LXXI).

Segundo Silveira (2006, p. 86) visa a obter ordem judicial que determine a prática ou obtenção de ato da administração pública ou particular, por uma violação de direitos constitucionais fundada na falta de uma norma reguladora.

Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, “garantir ao impetrante o asseguramento de um direito que, contemplado na Constituição, não lhe é deferido por quem de direito, por falta de uma norma reguladora que torne viável o exercício do aludido direito” (BASTOS; MARTINS, 1989, p.357).

Cabe mandado de injunção, por exemplo, no caso do item VI – Financiamento e Gestão, Da Gestão, Objetivos e Metas, item quarenta e um (41) do Plano Nacional de Educação, Lei n. 10.172/2001: “**Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional**”. O que é importante neste tópico é que esta definição nunca aconteceu, não foi instaurada uma Conferência Nacional de Educação com vistas a definir os padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na educação básica, o que significa que se o PNE é considerado lei, esta regra deveria ter sido cumprida, e em caso de omissão, o cidadão tem o direito de intentar medida cabível para assegurar o seu direito a ver instituídos tais

padrões mínimos de qualidade, pois assim poderia facilmente requerê-los na justiça através de Mandado de Injunção.

Após o narrado, nota-se que de todas as legislações analisadas, o ECA é o instituto jurídico que melhor prevê a forma de se requerer o direito à qualidade do ensino fundamental, pois ele em seu artigo 208, que prescreve:

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;

II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;

III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;

VI - de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem;

VII - de acesso às ações e serviços de saúde;

VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.

§ 1º As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei.

§ 2º A investigação do desaparecimento de crianças ou adolescentes será realizada imediatamente após notificação aos órgãos competentes, que deverão comunicar o fato aos portos, aeroportos, Polícia Rodoviária e companhias de transporte interestaduais e internacionais, fornecendo-lhes todos os dados necessários à identificação do desaparecido. (ECA, grifo nosso)

Assim, as ações que responsabilizam o Poder Executivo pela má prestação do ensino fundamental devem ser propostas com fundamentação jurídica no artigo 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 206, inciso VI e 208 parágrafo segundo da Constituição Federal, salientando que conforme traz o parágrafo primeiro do ECA, o rol trazido por este artigo é um rol hipotético e não taxativo, sendo que a falta ou a má qualidade do ensino fundamental pode e deve ser inserido neste contexto, até porque a ausência de qualidade no ensino fundamental deve ser considerada como oferta irregular ou não-oferecimento.

Após a promulgação da CF/88, várias leis infraconstitucionais instituíram direitos difusos e coletivos e ampliaram o campo de atribuições do Ministério Público, entre elas podemos citar o ECA, na qual possui o papel de “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”⁸⁴.

⁸⁴ ECA, art. 201.

No mais, o artigo 209 do ECA, assevera que as ações previstas neste Capítulo 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. E que são legitimados concorrentemente para propor tais ações⁸⁵: 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 por esta Lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária.

Quanto ao tipo de ação a ser proposta quando da violação dos direitos das crianças e adolescentes no que se refere à educação o artigo 212 especifica que são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes, desde que se apliquem a estas ações 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 nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança⁸⁶.

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 adimplemento⁸⁷.

Silveira (2006, p. 16) esclarece que “além da promoção do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública para a proteção de interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, concede ao MP impetrar Mandado de Segurança, *Habeas Corpus* e Mandado de Injunção na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, afetos à criança e ao adolescente (ECA, art. 201)”.

Assim, segundo o artigo 148, inciso IV, a Justiça da Infância e da Juventude é competente para conhecer de 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: “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

⁸⁵ ECA, art. 210.

⁸⁶ ECA, art. 212.

⁸⁷ ECA, art. 213.

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; entre outros”.

Romualdo Portela de Oliveira (2001, p. 29-30) quando analisa o ECA, afirma que este instituto jurídico “tem servido de fundamento legal para boa parte das ações judiciais que visam garantir o direito à educação”.

Concordamos com Silveira que postula:

Por fim, constata-se que o Ministério Público pode constituir-se em mais um aliado à educação, impetrando ações na Justiça, assim como atuando extrajudicialmente, cobrando junto aos órgãos públicos o direito à educação de todos os cidadãos brasileiros, não apenas o seu ingresso na escola, mas sua permanência ali, com ensino de qualidade.

Todavia, a legitimação do Ministério Público para as ações cíveis previstas não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuserem a Constituição e esta Lei. (SILVEIRA, 2006, p. 92)

Finalizando, gostaríamos de trazer um exemplo de ação positiva na busca pela justiciabilidade do direito à educação de qualidade que vem sendo realizado pelo Ministério Público da Bahia, através de um modelo de gestão estratégica pautado na abnegada atuação de todo o corpo de membros e servidores. No ano de 2007 o objetivo 11 do Planejamento Estratégico do MP da Bahia era “Promover o acesso a uma educação de qualidade”, sendo que para tanto a estratégia era “promover a exigibilidade do direito à educação, facilitando o seu acesso às populações vulneráveis, considerando-a um Direito humano, econômico e social previsto na Constituição Federal e Tratados Internacionais dos Direitos Humanos” e a meta era “persistir na promoção do acesso a uma educação de qualidade no estado, priorizando Salvador e sua região metropolitana”. Para isso foi realizado um planejamento com 13 ações a serem realizadas no ano de 2007:

1) Reiterar o propósito da redução da discricionariedade do Poder Público na implementação de Políticas Públicas educacionais.

2) Persistir na promoção da justiciabilidade do direito à educação e às medidas administrativas, através de Ações Cíveis Públicas, Inquéritos Cíveis, Procedimentos Preliminares e celebração de parcerias e convênios de cooperação técnica que garantam aos segmentos socialmente vulneráveis o acesso direto à educação.

3) Empreender gestões visando à implementação da Lei Federal 10.639, em cumprimento à Recomendação da Procuradoria-Geral de Justiça.

4) Estabelecer prioridade na implementação progressiva do direito à educação, no âmbito da educação infantil, educação básica fundamental e educação de jovens e adultos.

5) Deflagrar ações preventivas, com vistas ao controle da corrupção na utilização das verbas públicas.

6) Fomentar a discussão no tocante à efetiva implementação dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Sociais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério FUNDEF, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB.

7) Fomentar o controle social dos 25% da receita destinada à educação.

8) Buscar a implementação de políticas de valorização do magistério e qualificação dos profissionais da educação.

9) Exigir a implementação dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Sociais do FUNDEF e do FUNDEB.

10) Realizar atividades judiciais e extrajudiciais visando à exigibilidade do direito humano à educação, em face do poder público.

11) Empreender gestões visando à implementação de políticas públicas educacionais destinadas a beneficiar setores vulneráveis da população, focadas no combate à evasão e violência no ambiente escolar.

12) Formular programas de Educação em Direitos Humanos, com fulcro no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

13) Exigir a promoção da qualificação e graduação de professores da rede municipal, por parte das Secretarias de Educação, com vistas à legislação federal que prevê a necessidade, a partir de 2010, de todos os professores possuírem, ao menos, nível superior.

Nota-se, portanto, que é possível fazer algo pela qualidade da educação brasileira e que existem instituições, como o Ministério Público da Bahia, interessados na promoção da justiciabilidade da qualidade do ensino.

5 CONCLUSÃO

A educação de qualidade é o instrumento pelo qual o cidadão consegue efetivamente exercer sua cidadania e esta é a base para a construção de uma sociedade democrática. Através de uma educação de qualidade os cidadãos se tornam capazes de agir politicamente, pois são capacitados para pensar, criticar e participar de decisões, podendo e devendo opinar sobre os rumos da sociedade, já que só assim há a consolidação da real democracia.

Por essa importância indiscutível a educação tornou-se um direito fundamental, um direito humano e um direito da personalidade, portanto, um direito inalienável, imprescritível e permanente, sendo inerente ao próprio ser humano e deve ser exigido não apenas como Direito Social, amplamente garantido, mas também como um direito à vida e sob a proteção de uma norma de eficácia plena. Sob qualquer aspecto que seja analisado, trata-se de uma forma de proteção à vida humana, pois a educação é indispensável a sua plenitude.

Hoje, existem inúmeros ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais que abordam o direito à educação, contudo, entre os instrumentos internacionais a maioria silencia-se quanto à dimensão qualitativa do aprendizado.

O primeiro instrumento internacional a abordar tal direito foi a “Declaração Universal dos Direitos do Homem”, de 1948, mas foi somente em 1960, com a “Convenção relativa à Luta contra as Discriminações na Esfera do Ensino” que houve a menção expressa a importância da qualidade da educação no contexto internacional.

Em 2005 foi apresentado o Relatório Geral de Acompanhamento do EPT – Educação Para Todos – “O Imperativo da Qualidade” da Unesco, além de ser o mais recente, é ainda o documento que aborda de forma mais clara e ampla a preocupação com a qualidade da educação, contudo, este documento trata-se apenas de um relatório, um levantamento da Unesco, não possuindo força normativa.

Na verdade, quanto aos instrumentos internacionais, em 2004 após a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/04, houve uma alteração substancial no parágrafo terceiro do artigo quinto da Constituição, já que até então os tratados internacionais possuíam *status* de lei ordinária, e com a edição desta Emenda estes instrumentos, a partir desta data, passaram a ter força de norma constitucional, mas desde que referendados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República. Importante tal alteração, contudo acredito que a incorporação deveria ser automática, especialmente devido à preocupação de proteção dos direitos fundamentais que rege a nossa Constituição Federal. No mais, saliente-se que,

somente os tratados posteriores a dezembro de 2004 se encaixam neste entendimento (norma constitucional), os anteriores continuam a ser interpretados como normas ordinárias.

Essas alterações são importantes de ser colocadas, pois a maioria dos tratados internacionais referidos no trabalho e que abordam o direito à educação são infraconstitucionais. Assim, eles têm força de lei ordinária. Todavia, nenhum deles garante expressamente o direito à educação de qualidade, muito menos, explicita minimamente o que seria esta qualidade, o que dificulta sua força executiva na área judicial.

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 verifica-se no inciso VII, do artigo 206 (CF), ou seja, ela garante o Direito à Educação com “padrão de qualidade” para todos. Mas, somente o ensino fundamental foi aclamado como obrigatório e gratuito (CF, art. 208, inciso I), sendo considerado um direito público e subjetivo, do qual decorre o dever de o Estado promovê-lo (CF, art. 208, parágrafo primeiro).

Por isso mesmo o trabalho focou a análise da justiciabilidade do Direito à qualidade do ensino fundamental no Brasil, pois somente ele implica em uma obrigação positiva do Estado, e quando esta não ocorre cabe a responsabilização do Poder Público, mais especificamente ao Poder Executivo (Municípios ou Estado e, solidariamente, da União).

Para que esta exigibilidade jurídica se configure foram analisadas as legislações educacionais vigentes no país – Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Plano Nacional de Educação – PNE, Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – com o intuito de verificar como a qualidade do ensino fundamental é posta em tais ordenamentos.

Deste modo, foi verificado que a Constituição Federal, sem dúvida nenhuma, sendo a matriz das demais legislações, é aquela que mais claramente traduz a exigibilidade jurídica do direito à qualidade do ensino fundamental quando coloca que o ensino será ministrado com base na garantia do padrão de qualidade (CF, art. 206, VII), sendo dever do Estado assegurar o ensino fundamental obrigatório e gratuito (CF, art. 208, I), que o acesso a este é direito público subjetivo (CF, art. 208, parágrafo primeiro) e que quando este não for oferecido pelo Poder Público, ou for oferecido de forma irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (CF, art. 208, parágrafo segundo).

Esta oferta irregular significa uma oferta que não condiz com a normalidade, com a regularidade, sendo contrária à lei ou à justiça; a ausência ou deficiência na qualidade deste ensino caracteriza esta anormalidade como oferta irregular do ensino fundamental.

No caso da qualidade da educação, mais especificamente do ensino fundamental, a Constituição Federal, além do art. 206, inciso VII, consagra também no artigo 211, parágrafo primeiro, onde consta que caberá à União, em matéria educacional, 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.

Portanto, com base na Constituição Federal de 1988 é possível, ingressar com ação civil pública, promovida pelo representante do Ministério Público, quando verificada a deficiência ou ausência da qualidade no ensino fundamental, com intuito de responsabilizar a autoridade competente responsável pelo nível de ensino, no caso Município ou Estado, e, solidariamente, a União, pois em matéria educacional ela possui função redistributiva e supletiva, de forma a garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira a tais entes federados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional repete quase todos os preceitos da Carta Magna, porém omite-se quanto esta responsabilização da autoridade competente pela oferta irregular ensino obrigatório. O que denota certa estranheza tendo em vista que a LDB é a lei ordinária que regulamenta em forma de normatização positivada os direitos e deveres na área da educação. Na realidade, a LDB garante o cumprimento, através da responsabilização da autoridade competente, da obrigatoriedade de ensino fundamental, esclarecendo inclusive que a ação de responsabilização deve tramitar no Judiciário sob rito sumário e de forma gratuita para o postulante, entretanto, somente nos casos de acesso ao ensino obrigatório, nada refere em toda a lei sobre a oferta irregular deste ensino.

O Plano Nacional de Educação – PNE também segue os mesmos preceitos já enunciados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, contudo faz menção expressa, nas diretrizes do ensino fundamental, a responsabilização do Poder Público na indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. Mas, a colocação mais importante do PNE vem descrita no item 41: “Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional”. O que até a presente data não aconteceu.

Esta falta de norma regulamentadora pode ser exigida através de Mandado de Injunção, pois a ausência da definição dos padrões mínimos de qualidade são inerentes à cidadania (CF, art. 5º, LXXI), e a função deste remédio jurídico, o Mandado de Injunção, é justamente assegurar um direito que é contemplado pela CF/88 (garantia do padrão de qualidade), mas não lhe é deferido por falta de norma regulamentadora (definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem da educação básica em uma Conferência Nacional), o

que torna inviável o exercício do direito (exigibilidade jurídica da qualidade do ensino fundamental).

Quanto ao Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE podemos dizer que ele é uma conjugação de ações que buscam a articulação de políticas entre Municípios, Estados e União, concordamos que seja uma iniciativa positiva, mas preocupa-nos os seus principais objetivos devido aos meios previstos para sua implantação, ou seja, a forma como estas metas vão se articular com os instrumentos propostos nas ações. No mais, para este estudo tornou-se mais relevante a análise do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação.

O Plano de Metas traz vinte e oito diretrizes visando à melhoria da qualidade da educação básica brasileira, entre elas a mais objetiva de todas e de fácil exigibilidade judicial quanto à qualidade do ensino fundamental, refere-se à alfabetização de crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico (inciso II, artigo 2, Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007). O que significa dizer que as crianças matriculadas e que freqüentem o ensino fundamental, aos oito anos de idade deverão obrigatoriamente, a partir do Decreto em questão, estar alfabetizadas, ou seja, elas devem saber ler e escrever, caso contrário a oferta deste ensino será irregular e sendo admissível o ingresso com ação judicial (ação individual, ação civil pública ou mandado de segurança) responsabilizando a autoridade competente do Poder Público responsável pela esfera de ensino (Município ou Estado e, concorrentemente, a União).

O artigo terceiro trata especificamente do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB que é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). Ele foi desenvolvido para ser um indicador que sintetiza informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino).

Contudo, é importante ressaltar, apesar das boas intenções do Plano de Metas que este, conforme o artigo quarto, não é obrigatório, estando vinculado a um termo de adesão do qual os Municípios e Estados podem participar ou não. Neste aspecto, a efetividade do plano dependerá de como e quando a sociedade brasileira vai legitimá-lo, pois a participação de cada Município ou Estado poderá sofrer pressão de seus cidadãos. Esta problemática apenas

poderá ser respondida quando o plano efetivamente for colocado em prática e começar a surtir resultados.

E mais, concordamos com o professor Cury, se o Plano Nacional de Educação tivesse sido devidamente implementado, recebendo os recursos necessários, não haveria necessidade de muitas das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, foi elaborado tendo por base os preceitos trazidos na Carta Magna de 1988, o que, portanto, influenciou sua concepção de educação. Importante colocar que mesmo sendo anterior a LDB, ele traz com maior precisão, comparado a todos os demais ordenamentos jurídicos estudados, a exigibilidade jurídica da qualidade no ensino fundamental. Tanto que ele estabelece que é dever do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à educação (ECA, art. 4º) e qualquer ação ou omissão que atente a qualquer um dos Direitos Fundamentais das crianças e adolescentes, entre eles o direito à educação, será punido na forma da lei (ECA, art. 5º).

O que percebemos, portanto, é que o ECA é taxativo ao considerar a educação como direito fundamental, que quando não assegurado às crianças e adolescentes, por ação ou omissão do Poder Público ou da família, pode ser exigido judicialmente, pois fere a dignidade humana destas crianças que estão em processo de desenvolvimento.

Mas, é no artigo 208, inciso I do ECA que encontramos respaldo legal – além da Constituição Federal – para postular junto ao Judiciário pedido de responsabilização do Poder Executivo (Município ou Estado, solidariamente com a União) pelo oferecimento de um ensino fundamental com má qualidade (oferta irregular do ensino fundamental), pois ele assegura que os direitos garantidos à criança e ao adolescente que forem ofendidos podem requeridos através de ações de responsabilidade, especialmente aqueles referentes ao não oferecimento ou oferta irregular do ensino obrigatório. Ou seja, uma vez constatada esta situação – a oferta irregular do ensino fundamental por falta de qualidade educacional – uma origina-se a apresentação de Ação Civil Pública. Mas, de acordo com o parágrafo único desse artigo, as hipóteses apresentadas neste artigo “não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei”.

De acordo com o ECA podem postular esta Ação Civil Pública o Ministério Público; a União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios; e as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos

interesses e direitos protegidos por esta lei, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária (ECA, art. 210)

Na realidade, o ECA é uma legislação que aponta para uma nova forma de gestão pública nas ações que busquem atender a crianças e adolescentes.

Após a análise da legislação educacional brasileira, percebemos que existem instrumentos jurídicos e normatização que autoriza postularmos na Justiça, inclusive informando as formas legais e como devemos proceder, como por exemplo, no ECA, para exigir o direito à qualidade do ensino fundamental, responsabilizando o Poder Executivo pela sua oferta irregular. Entretanto, o problema desta postulação esta em aferir a “qualidade” do ensino fundamental, de modo a comprovar que a irregularidade, já que ao se requerer judicialmente o Direito do aluno a ter uma educação de qualidade, se está subentendendo alguns indicadores de qualidade ou uma forma de verificá-la para comprovar juridicamente que esta não está sendo oferecida a contento.

Assim, o padrão mínimo de qualidade determinado pela CF/88 (CF, art. 206, inciso VII) e posto em todos os demais ordenamentos jurídicos, até a presente data, ainda não foi regulamentado, não havendo bases normativas para defini-los dificultando sua exigibilidade jurídica.

Como já colocamos na introdução deste trabalho, este é e sempre foi o ponto crucial desta pesquisa. A grande preocupação de todos aqueles que acompanharam meu trajeto até aqui. Mas, como já esclareci, desde logo, não tenho a pretensão de definir “qualidade”; de colocar uma receita pronta do seja qualidade no ensino fundamental, até porque, este é um assunto novo, que depende de muitos debates. O meu intuito foi trazer o que se tem sido discutido entre educadores sobre o tema, quais as pesquisas que apontam alguns indicadores e a análise das dimensões da qualidade, para se fixar padrões mínimos de qualidade. E neste percurso me apropriei da leitura que o professor Romualdo Portela de Oliveira fez sobre o tema em sua tese de livre-docência e que ele tem elaborado em suas palestras e seminários.

Assim, proponho, citando Romualdo P. Oliveira, que a qualidade no ensino fundamental – e da educação básica em geral – possa ser mensurada por três dimensões: os insumos, o processo e os resultados. Destas três dimensões duas delas já são possíveis de serem aferidos e exigidos judicialmente através das ações acima descritas, são elas: os insumos e os resultados.

No que se refere aos insumos estes são mais fáceis de serem determinados, pois configuram-se em: infra-estrutura, material didático, computadores, bibliotecas, entre outros, além dos recursos destinados ao ensino fundamental. Portanto, quando estes insumos não são

verificados está claro que prejudicam o ensino e promovem a falta de qualidade do mesmo, o que atualmente já pode gerar ações judiciais. Obviamente, que haverá muitas discussões, sobretudo quanto aos recursos destinados ao ensino fundamental e se eles são passíveis de atender a um ensino de qualidade, contudo esta discussão já está muito adiantada e possui pesquisas, como a do professor José Marcelino de Rezende Pinto da USP, que traz um substrato quanto ao custo aluno qualidade (CAQ), bem como a parte da pesquisa que aborda as alterações efetivas que observaremos entre a saída do FUNDEF e a vigência do FUNDEB, que pode servir de embasamento jurídico.

Já quanto aos resultados estes, a partir da edição do PDE, mais especificamente do decreto que institui o Plano de Metas, estão sendo medidos pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Concordamos que as pesquisas de avaliação do desempenho educacional não podem ser consideradas como única forma de medir a qualidade da educação, por isso mesmo, seguimos o entendimento do professor Romulado P. de Oliveira, propondo que as três dimensões acima devam ser analisadas conjuntamente, pois somente assim poderemos realmente aferir a qualidade da educação.

Mas, já podemos sinalizar que através dos resultados do IDEB será possível postular ações na justiça requerendo a qualidade da educação. Porém, não só as pesquisas de avaliação do desempenho educacional darão subsídio jurídico para a exigibilidade da qualidade do ensino fundamental, também o Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 que implementa o Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação, dá esta vazão, no que tange aos indicadores de resultados, pois em seu art. 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 do ensino fundamental que lhes foi oferecido foi irregular, autorizando o ingresso com ação para responsabilização do Município e solidariamente da União.

O problema maior esta no indicador que afere o processo de ensino-aprendizagem. Quanto a este acreditamos que ainda precisaremos de muita reflexão da dimensão sobre a qualitativa deste indicador, sendo o mais difícil de ser aferido. Não basta simplesmente estabelecer padrões de atendimento sem considerar a diversidade de expectativas e demandas da sociedade em relação aos sistemas de ensino, pois sabemos que o processo de ensino-aprendizagem depende, entre outras coisas, da capacidade de integração das dimensões político-ideológica e técnico-pedagógica.

Após tudo o que foi exposto neste trabalho, gostaríamos apenas de salientar que o fato de darmos atenção ao problema qualitativo da educação não significa que entendamos que quantitativo do acesso esteja resolvido.

E que infelizmente, sabemos que a realidade brasileira, muito bem pautada por José Marcelino de Rezende Pinto (2006), é a de que possuímos uma enorme concentração de renda, umas piores do mundo, sendo a classe média tão pequena que cabe na rede privada de ensino. E que mesmo os professores que lecionam na rede pública evitam nela matricular seus filhos. Com isso, a escola pública, que já responde por cerca de 90% das matrículas na educação básica, é sempre a “escola dos filhos dos outros”. Este fato, com certeza, torna mais difícil a luta pela sua melhoria.

Infelizmente esta é uma verdade com a qual também temos que lidar ao discutir padrões mínimos de qualidade.

Na verdade, a exigência do Direito à qualidade do ensino fundamental guarda enormes desafios, tanto na superação da falta de preparo do Sistema de Judiciário brasileiro para lidar com esta temática, como na ausência ou ineficácia de políticas públicas que garantam este Direito. E toda esta preocupação com a qualidade da educação brasileira, mormente do ensino fundamental, pauta-se na atenção dada à formação do aluno que deveria ser voltada para uma educação que visasse o desenvolvimento deste como um cidadão crítico-reflexivo, que pudesse compreender de fato a dimensão dos seus direitos como cidadão e exigí-los tendo assim seu espaço garantido na atual sociedade globalizada.

Por isso, apresentamos como proposta a esta pesquisa que toda a educação básica deveria ser obrigatória e não apenas uma fase do ensino, no caso o fundamental, tendo em vista que tanto a educação infantil como o ensino médio são essenciais para formação crítica e cidadã do indivíduo. No mais, esta obrigatoriedade da educação básica como um todo, a elevaria ao patamar de Direito Público Subjetivo facilitando a exigibilidade jurídica de todos os direitos relativos a ela: acesso, permanência e, sobretudo, qualidade. Nota-se que já há um consenso e um acúmulo de pesquisas e entendimentos favoráveis sobre a obrigatoriedade do ensino médio, porém a educação infantil ainda levanta discussões, especialmente porque existe uma concepção de que esta fase da vida escolar deva possuir o livre-arbítrio dos pais para considerá-la obrigatória ou não. Considero, quanto à educação infantil, que se esta não for considerada obrigatória, que ao menos haja garantia de acesso e permanência a todos que dela necessitam e que por ela procuram. Isto já seria um avanço.

É necessário enfatizar também que é preciso haver um consenso mais amplo em torno da qualidade educacional que provenha tanto dos educadores como da sociedade civil, mas

isso – a formação deste consenso – não impossibilita que os cidadãos busquem seus direitos referentes à qualidade do ensino, postulando ações junto ao Judiciário, daquilo que já for possível se exigir, mesmo que minimamente; na realidade, tais demandas judiciais auxiliarão na formação deste consenso, já que suscitaram debates envolvendo diversos segmentos da sociedade.

No mais, gostaríamos que esta pesquisa pudesse contribuir para a disseminação da noção de justiciabilidade dos direitos educativos por meio de espaços já constituídos de participação e intervenção social nas políticas públicas, inclusive dos docentes, pois, hoje é importante que eles também tenham uma cultura pedagógica com dimensão jurídica para que possam recriar a sua identidade e distinção como profissionais do Direito à Educação.

Sabemos que as políticas dirigidas à educação precisam para se concretizarem da adesão de atores que estejam efetivamente dispostos a colocá-las em prática e, por isso mesmo, possuem concepções diversas, inúmeras representações sociais, tensões, conflitos e ações.

Acreditamos como postula Muñoz (2008, p. 03) que “não é mais possível que a educação seja moldada pelos setores que conduzem o mercado”. Na verdade, precisamos envolver os segmentos tradicionalmente marginalizados na elaboração e implementação das políticas educacionais, tais como os estudantes, mães e pais. E mais, concordamos ainda que:

Também é urgente dar voz às professoras e aos professores, sob pena de a educação ofertada reduzir-se à tarefa mecânica de reprodução de conhecimentos e valores destituídos de significados humanos. O processo desejado é a oferta de mudanças na educação não apenas para facilitar o desenvolvimento econômico, mas, principalmente, para a construção de valores e conhecimentos que tenham como fim o desenvolvimento da dignidade humana e cidadanias comprometidas com todos os direitos de todas as pessoas. (MUÑOZ, 2008, p. 03)

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. **Ebulição**. Observatório da Educação, Série de Debates “Desafios da Conjuntura”, n. 23, 2007a, pp. 19.

AÇÃO EDUCATIVA. O PDE e a divisão de responsabilidades pela garantia e oferta do ensino. **Boletim OPA** - Informação pelo Direito à Educação, ano III, nº35, Jun/Jul 2007b. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/base.php?t=acaonajustica/not_0023&y=base&x=lnger_0001&z=03>. Acesso em: 14 jan. 2008.

AÇÃO EDUCATIVA. **Estudo mostra que educação de qualidade é objetivo estratégico mais importante para o país**. 2006. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/base.php?t=nger_0162&y=base&x=lnger_0001&z=03>. Acesso em: 15 mai. 2007.

AÇÃO EDUCATIVA. A regulamentação do FUNDEB pela lei n.º11.494/07. **Boletim OPA** - Informação pelo Direito à Educação, ano III, nº37, Jun/Jul, 2007c. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/base.php?t=acaonajustica/not_0023&y=base&x=lnger_0001&z=03>. Acesso em: 18 jan. 2008.

AÇÃO EDUCATIVA. A Justiça deve garantir e defender a universalidade do direito à educação. **Boletim OPA** - Informação pelo Direito à Educação, ano I, nº 01, Ago/2004. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/opa/opa01.pdf>> Acesso em: 11 fev. 2006.

AGUERRONDO, I. La calidad de la educación: ejes para su definición e evaluación. La educación. **Revista Interamericana de Desarrollo Educativo**, n. 37, vol.116, 1993. 561-578pp.

AMAGI, I. In: DELORS, J. *et al.* **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 2001.

ARAÚJO, C. H.; LUZIO, N. Formação e qualidade na educação. **Jornal de Brasília**. Dez. 2001. Disponível em: <http://www.universia.com.br/noticia/materia_clipping.jsp?not=30899>. Acesso em: 05 dez. 2006.

ASENSI, F. D. Reforma do Judiciário e tratados internacionais: a Emenda Constitucional nº 45 e o novo § 3º do art. 5º. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n.º34, 02 nov.2006.

Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1334>. Acesso em: 16 jan. 2008.

BOAVENTURA, E. M. A Constituição e a educação brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, nº 127, Separata, Brasília: Senado Federal, jul./set. 1995.

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BASTOS, C.R.; MARTINS, I.G. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BEISEGEL, C. de R. Relações entre a quantidade e a qualidade do ensino comum. **Revista ANDE**, 1980.

_____. Avaliação e qualidade do ensino. In: BICUDO, M. A.; SILVA Jr., C. (Orgs.) **Formação do educador e avaliação educacional**: organização da escola e do trabalho pedagógico. São Paulo: Ed. Unesp, 1999. pp. 35-41.

BENEVIDES SOARES, M. V. de M. Cidadania e direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 104, p. 39-46, jul. 1998.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONDIOLI, A. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Senado Federal. **Constituições do Brasil, de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, e 1967 e suas alterações**. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2 vols, 1986.

BRASIL. Senado Federal. **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: 18 jan. 2008.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional n. 45, de 31 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente e ao consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L7347orig.htm>. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRASIL. **Lei n. 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: 18 jan. 2008.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei 10.172, de 09 de janeiro 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRASIL. **Lei n 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies .

BRASIL. **Lei n.11.487, de 15 de junho de 2007.** Concede incentivos fiscais a empresas que investem em projetos de pesquisa;

BRASIL. **Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007.** Institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB.

BRASIL. **Lei n.11.529, de 22 de outubro de 2007.** Dispõe sobre o desconto de créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, na aquisição no mercado interno ou importação de bens de capital destinados à produção dos bens relacionados nos Anexos I e II da Lei no 10.485, de 3 de julho de 2002.

BRASIL. **Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.

BRASIL. **Decreto n. 6.093, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRASIL. **Decreto n. 6.095, de 24 de abril de 2007.** Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET).

BRASIL. **Decreto n 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.

BRASIL. **Decreto n. 6.286, de 5 de dezembro 2007.** Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto n. 6.300, de 12 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Tecnologia Educacional - ProInfo.

BRASIL. **Decreto n 6.301, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil e-Tec Brasil.

BRASIL. **Decreto n 6.302, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Brasil Profissionalizado.

BRASIL. **Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007.** Altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de lei que altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996,** que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 7.569/06.** Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 993/07.** Dispõe sobre o estágio de estudantes de instituições de educação superior, de educação profissional e de ensino médio, altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, e dá outras providências.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei que regulamenta o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,** para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

BRASIL. **Medida Provisória n. 339, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

BRASIL. **Medida Provisória nº 382, de 24 de julho de 2007.** Dispõe sobre o desconto de créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, na aquisição no mercado interno ou importação de bens de capital destinados à produção dos bens relacionados nos Anexos I e II da Lei no 10.485, de 3 de julho de 2002, e dos produtos classificados na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto no 6.006, de 28 de dezembro de 2006; autoriza a concessão de subvenção econômica nas operações de empréstimo e financiamento destinadas às empresas dos setores de calçados e artefatos de couro, têxtil, de confecção e de móveis de madeira; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**. Brasília/DF: MEC /SEF/SEESP, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Compromisso todos pela educação: passo-a-passo**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ensino a distância formará professores da educação básica**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/uab.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Novo censo escolar terá detalhes individuais de cada aluno**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/censo.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Assessoria de Comunicação Social. **Programa Nacional de Assistência Estudantil terá R\$ 130 milhões já em 2008**. Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/pnaes.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conteúdos educacionais: MEC recebe propostas**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/conted.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 9, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 10, de 24 de abril de 2007**. Institui a Avaliação de Alfabetização Provinha Brasil, a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 12, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a criação do Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 13, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a criação do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 14, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a criação do "Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior".

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa n. 27, de 21 de junho de 2007.** Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 38, de 12 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre o Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência - PIBID.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n. 40, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial n. 16, de 2007.** Dispõe sobre a formação de um grupo de trabalho com a atribuição de elaborar um documento base que direcione a implementação do Programa Educação e Saúde nas Escolas.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa interministerial n. 15, de 2007.** Institui o "Projeto Olhar Brasil", que tem como objetivo identificar e corrigir problemas visuais relacionados à refração, visando reduzir as taxas de evasão escolar e facilitar o acesso da população idosa à consulta oftalmológica e aquisição de óculos.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa Interministerial n. 17, de 2007.** Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa Interministerial n. 18, de 2007.** Cria o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC/LOAS, com prioridade para aquelas na faixa etária de zero a dezoito anos.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa Interministerial n. 19, de 2007.** Estabelece as diretrizes para cooperação entre o Ministério da Educação e o Ministério do Esporte, com o objetivo de definir critérios visando a construção de quadras esportivas ou infra-estrutura esportiva em espaços escolares.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial n. 20, de 2007.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD).

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa interministerial n. 22, de 2007.** Constitui, em cada universidade federal, como instrumento de gestão administrativa de pessoal, um banco de professores-equivalente.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Protocolo de intenções que entre si celebram a união, por meio do Ministério da Educação, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Associação Alberto Santos Dumont para apoio à pesquisa visando a conjugação de esforços para o desenvolvimento do Instituto Internacional de Neurociências, inclusive no que se refere à implantação do Campus do Cérebro em Macaíba – RN.**

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Protocolo de intenções que entre si celebram a união, representada pelo Ministério da Educação e a Caixa Econômica Federal, objetivando a oferta de estágio aos estudantes participantes do Programa Universidade para Todos – ProUni.**

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Termo de Autorização que Autoriza o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a descentralizar recursos à Fundação Joaquim Nabuco para execução da coleção Educadores.**

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Termo de Intenção - O Ministério da Educação e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social empreendem esforços para viabilizar a criação do Programa de Financiamento à Aquisição de Veículos de Transporte Escolar - PROESCOLAR.**

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Edital de Seleção n. 01/2007.** Chamada pública para apoio financeiro à produção de conteúdos educacionais digitais multimídia.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Edital n. 3/2007.** Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Edital de pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que promovam a qualidade da Educação Básica.**

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Portaria n. 46, de 2007**. Estabelece as etapas do processo de execução do Censo Escolar de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Portaria n. 122, de 2007**. Autoriza a realização de concurso público e o provimento de cento e noventa e um cargos do Quadro de Pessoal do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. **Portaria n. 123, de 2007**. Autoriza a realização de concurso público e o provimento de dois mil e cem cargos do Quadro de Pessoal das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica vinculadas ao Ministério da Educação.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 03 do FNDE, de 2007**. Cria o Programa Caminho da Escola e estabelece diretrizes e orientações para que os municípios e estados possam buscar financiamento junto ao Banco de Desenvolvimento Social e Econômico para aquisição de ônibus, mini-ônibus, micro-ônibus e embarcações enquadrados no Programa.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 06 do FNDE, de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA).

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 09 do FNDE, de 2007**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 12 do FNDE, de 2007**. Estabelece orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais de alfabetização de jovens e adultos.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução 13 n. do FNDE, de 2007**. Estabelece os critérios e procedimentos para a transferência automática dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no exercício de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 2, de 2007**. Altera o cronograma de atendimento do Programa Nacional do Livro Didático para o ensino médio.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 4, de 2007**. Dispõe sobre o Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 5, de 2007**. Dispõe sobre o Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio – PNBEM, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 18, de 2007**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 62, de 12 de dezembro de 2007**. Estabelece as diretrizes para a assistência financeira a Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 3.453, de 2007**. Inclui o art. 9º-J na Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, estabelecendo linha de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para contratação de operações de crédito no âmbito do Programa Caminho da Escola; Isenta do ICMS as operações com ônibus, microônibus, e embarcações, adquiridos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito do Programa Caminho da Escola, do Ministério da Educação – MEC.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Pesquisa Nacional de Qualidade em Educação**, de maio de 2005. Disponível em: http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B23ABF614-2595-4FB2-BE61-45A90F4ACDAB%7D_miolo_Pesquisa%20nacional%20Qualidade%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o1.pdf. Acesso em: 21 mai. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar de 2007**, de 10 de janeiro de 2008. Disponível em: http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar/news08_01.htm. Acesso em: 21 jan. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/Site/>. Acesso em: 18 jan. 2008.

BRUGGEN, J. C. van. Políticas europeias de avaliação da escola: situação actual da relação com as políticas de autonomia, descentralização e auto-gestão (self-management). **Revista do Fórum Português de Administração Educacional**, Lisboa, nº1, 2001. pp. 4-21.

CALDAS, C. **Programas de formação em saúde vão ajudar profissionais a entender a população**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/petsaude.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

CAMPOS, M. M. A educação básica e o PDE. In: AÇÃO EDUCATIVA. **Ebulição**. Observatório da Educação, n. 23, nov. 2007, Série de Debates “Desafios da Conjuntura”. Pp. 06-07.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, M. do C. B. de. Profissionais da educação: controle, estímulo, formação ou valorização? In: AÇÃO EDUCATIVA. **Ebulição**. Observatório da Educação, n. 23, nov. 2007, Série de Debates “Desafios da Conjuntura”. pp.10-11.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Assessoria de Imprensa da CAPES. **Capes será responsável pelas políticas de formação de professores da educação básica**. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/capes.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Retrato da Escola 1**, de 2001. Disponível em: http://www.cnte.org.br/images/pdf/pesquisa_retrato_da_escola_1.pdf. Acesso em: 18 jan. 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Retrato da Escola 2**, de 2002. Disponível em: http://www.cnte.org.br/images/pdf/pesquisa_retrato_da_escola_2.pdf. Acesso em: 18 jan. 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. **Retrato da Escola 3**, de 2003. Disponível em: http://www.cnte.org.br/images/pdf/pesquisa_retrato_da_escola_3.pdf. Acesso em 18 jan. 2008.

CONTRERAS, F. J. **Derechos sociales: teoria y ideologia**. Madri: Fundacion Cultural Enrique Luño Pena, 1994.

_____. **A autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

CÔRREA, B. C. 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: 26 mai 2007.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 116, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742002000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03 mai. 2007.

_____. **Qualidade em Educação**. [Belo Horizonte]: [s.n.], 2007a. [não paginado]

_____. Cidadania e direitos humanos. In: CURY, C. R. J.; TOSTA, S. de F. P. (Orgs.) **Educação, cidade e cidadania: leituras de experiências socioeducativas**. Belo Horizonte: PUC Minas/Autência, 2007b. pp. 37-44.

_____. PDE e FUNDEB devem ser vistos em conjunto. In: AÇÃO EDUCATIVA. **Ebulição**. Observatório da Educação, n. 23, nov. 2007c, Série de Debates “Desafios da Conjuntura”. pp. 14-16.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DEMO, P. **Educação e qualidade**. Campinas: Papirus, 1996.

DEVELATTI, A. F. **A educação básica como direito fundamental na constituição brasileira**. 2006. 116p. Dissertação [Mestrado em Ciência Jurídica]. Centro de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais – CEJURPS. Universidade do Vale do Itajaí – Univali, Itajaí.

DI GIORGI, C. A. G.; LEITE, Y. U. F.; RODRIGUES, S. A. A Questão das Competências na formação profissional do professor: elementos para impulsionar o debate. **Quaestio – Revista de Estudos de Educação**. Sorocaba/SP, vol. 07, n. 02, nov. 2005, pp. 31-44.

DI GIORGI, C. A. G.; LEITE, Y. U. F. Saberes Docentes de um novo tipo na formação profissional do professor: alguns apontamentos. **Revista Educação**. Universidade Federal de Santa Maria, v. 29, n. 02, 2004, pp. 135-145.

DIGIÁCOMO, M. Instrumentos jurídicos para garantia do direito à educação. In: LIBERATTI, W. D. **Direito à educação: uma questão de justiça**. São Paulo: Malheiros, 2004.

DINDO, R. **Melhores práticas e métodos estarão em guia das tecnologias educacionais**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/tecnologias.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

DUARTE, C. F. **A qualidade dos serviços educacionais e a proteção do código de defesa do consumidor**. 2001. 212p. Dissertação [mestrado em Direito] Faculdade de História, Direito e Serviço Social. Universidade Estadual Paulista – UNESP, Franca.

DUARTE, C. S. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988**. 2003. 328p. Tese. [doutorado em Direito] Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo.

DURKHEIN, E. **Educação e sociologia**. São Paulo: Melhoramentos, 1967.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB: metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/salas/download/ideb/Ideb_Projecoes.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2007.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: nova Fronteira, 2001.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA SOBRINHO, J. W. **Eficácia das normas constitucionais**. Tribunal de Justiça de Roraima, 2002. Disponível em: <<http://www.tj.ro.gov.br/emeron/sapem/2002/agosto/1608/ARTIGOS/A07.htm>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

FRADE, M. **Todas as escolas públicas terão computadores e internet até 2010**. Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/proinfo.html#top>>. Acesso em: 18 jan 2008.

_____. **Brasil Profissionalizado vai aproximar educação regular do mercado de trabalho**. Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/brasilprof.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **MEC investirá R\$ 70 milhões em bolsas para professores da educação básica**. Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/incidocencia.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Programa vai fortalecer a integração entre empresas e pesquisa científica**. Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/posdoutorado.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Cursos superiores à distância terão o mesmo padrão da modalidade presencial.** Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/ead.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Sistema eletrônico facilita acompanhamento de processos da educação superior.** Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/emec.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008

____. **Empresas que investem em pesquisa têm incentivo fiscal.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/lipesq.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008

____. **MEC cria índice para avaliar aprendizado dos alunos.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/ideb.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Programa Luz para Todos levará energia elétrica a todas escolas públicas do país.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/luz.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Projeto de Lei estabelece novas normas para estágio.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/estagio.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Salas multifuncionais qualificam atendimento a alunos com necessidades especiais.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/educesp.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Alunos terão mais atividades e mais tempo na escola.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/maiseducacao.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Programa vai acompanhar beneficiários do BPC.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/bpc.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Escola que melhorar IDEB ganhará mais recurso.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/pdde.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Novos concursos públicos fortalecem Plano de Desenvolvimento da Educação.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/concurso.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Universidades farão adequações para pessoas com deficiência.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/incluir.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Definidas cidades-pólo das escolas técnicas e profissionais.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/cidpolo.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

____. **Laboratórios de informática para todas as escolas públicas.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/includigit.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Redução do analfabetismo será reconhecida pelo MEC.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/selo.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Plano estratégico para fortalecer autonomia da gestão escolar.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/planos.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

FREITAS, L. C. de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302005000300010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 26 mai. 2007.

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais e educação.** São Paulo: Cortez, 1992.

GORNI, D. A. P. Ensino fundamental do Paraná: revisitando a qualidade e a avaliação. **Psicol. estud.**, Maringá, v. 9, n. 2, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141373722004000200017&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 mai. 2007.

GRACIANO, M. (Org.). **Educação também é direito humano.** São Paulo: Ação Educativa, 2005.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição.** Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

HADDAD, S. **O direito à educação no Brasil.** Relatoria Nacional para o Direito Humano à Educação. Projeto Relatores Nacionais em DhESC Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais DhESC Brasil. 2003. 49 p. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/direito.pdf>. Acesso em 27 mai. 2007.

HERKENHOFF, J. B. **Constituinte e educação.** Petrópolis: Vozes, 1987.

LAZARO, A. A grandeza das ações é proporcional à natureza dos problemas que temos. In: In: AÇÃO EDUCATIVA. **Ebulição.** Observatório da Educação, n. 23, nov. 2007, Série de Debates “Desafios da Conjuntura”. pp. 16-17.

LEMME, P. O manifesto dos pioneiros da educação nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 86, n. 212, jan./abr. 2005, pp. 163-178.

LEMOS, C. de O. **Mudanças geradas pelo estatuto da criança e do adolescente onze anos depois de sua aprovação.** Brasília/DF, 2001. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicassocial/mudancasgeradaspeloEstatuto.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2007.

LIMA, M. C. de B. **A educação como direito fundamental.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

LOBO, H.; CAMPGNOLE, A. **Constituições do Brasil.** São Paulo: Atlas, 1998.

LORENZONI, I. **Governo financia compra de veículos para transporte escolar.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/transporte.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Programa Brasil Alfabetizado tem novo desenho.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/bralfabet.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Professores conquistam piso nacional.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/piso.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Provinha Brasil avaliará leitura de crianças de seis a oito anos.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/provinha.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Mais de sete milhões de alunos terão acesso à literatura.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/livros.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Investimento em creches e pré-escolas será de R\$ 800 milhões.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/infantil.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **MEC distribui coleção sobre a obra de educadores.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/greduc.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

LORENZINI, I.; ROSA, A. G. **Plano envolve educação básica, superior, profissional e continuada.** Brasília/DF, 15 mar. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/index.php?option=content&task=view&id=6623&FlagNoticias=1&Itemid=6773>>. Acesso em: 21 mai. 2007.

MACHADO JÚNIOR, C. P. da S. **O Direito à educação na realidade brasileira.** São Paulo: LTr, 2003.

MACHADO, M. C. **PDE prevê dobrar vagas nas universidades públicas**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/educsup.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Haddad no CNE: debate sobre o plano**. Brasília/DF, 27 mar. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/index.php?option=com_content&task=view&id=7908&internal=6>. Acesso em: 14 jan. 2008.

_____. **Equipes do Saúde da Família atenderão estudantes e professores**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/saudeescola.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Problemas de visão não serão mais empecilhos**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/olharbrasil.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Unidade de professor-equivalente simplificará contratação de professores nas universidades federais**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/professoreq.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Olimpíada resgata o prazer da leitura e da escrita no ensino fundamental**. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/olimpport.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

MARCHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZUOL, V. de O. **A influência dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no direito interno brasileiro**. 1999. Disponível em: <http://www.kplus.com.br/materia.asp?co=69&rv=Direito>>. Acesso em: 18 jan. 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Planejamento Estratégico**. Objetivo 11. Promover acesso a uma educação de qualidade. Disponível em: http://www.mp.ba.gov.br/pgd/diretrizes/2007/objetivo_11.pdf. Acesso em 18 jan. 2008.

MONTEIRO, A. dos R. O pão do Direito à educação... **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 84, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 mai 2007.

MUNIZ, R.M.F. **O direito à educação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MUÑOZ, V. Educação e direitos humanos. **Folha de S. Paulo**, 03 fev.2008, p. 03.

NERY, F. **Universidade da Integração Latino-Americana terá sede no Paraná.** Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/unila.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Governo cria universidade federal em Santarém, no Pará.** Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/unila.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Sistema vai implementar cursos profissionais de nível médio à distância .** Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/etec.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Integração de Cefets e escolas técnicas vai ampliar vagas.** Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/ifets_chamada.html#top>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Centro de pesquisas e escola atenderão mil alunos.** Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/neurociencias.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Governo propõe merenda, transporte e mais dinheiro para toda a educação básica.** Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/programas.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Fundeb vai beneficiar 48 milhões de alunos.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/fundeb.htm#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Estudante pode financiar 100% da mensalidade com o Fies.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/fies.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Concurso incentiva produção literária para adultos recém-alfabetizados.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/literatura.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Programa vai financiar extensão universitária.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/proext.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. **Programa vai melhorar a qualidade dos cursos de licenciatura.** Brasília/DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/prodocencia.html#top>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

NONATO, K. **Prova Brasil traz o resultado por escola.** Brasília/DF, 15 dez. 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=6228&FlagNoticias=1&Itemid=6377>>. Acesso em: 21 mai. 2007.

OLIVEIRA, B. M. de. O colegiado na escola: uma experiência no exercício da cidadania. In: CURY, C. R. J.; TOSTA, S. de F. P. (Orgs.) **Educação, cidade e cidadania**: leituras de experiências socioeducativas. Belo Horizonte: PUC Minas/Autência, 2007. pp. 13-36.

OLIVEIRA, R. P. 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. **Rev. Bras. Educ.**, 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: 22 jan. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Geral de Acompanhamento do EPT – Educação Para Todos – “O Imperativo da Qualidade”**, de 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137334por.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**, de 10 de dezembro de 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral das Nações Unidas. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, de 20 de novembro de 1989.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Convenção relativa à Luta contra as Discriminações na esfera do Ensino**, de 14 de dezembro de 1960.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. **Declaração mundial sobre educação para todos plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**, Jomtien, Tailândia - 5 a 9 de março de 1990.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: TA Queiroz, 1990.

PERELMAN, C. **Ética e direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

PERRENOUD, P. **Construir as competências desde a escola**. Porto Alegre: Art Med, 1999.

PIAGET, J. **Le droit à l'éducation dans le monde actuel**. Collection 'Droits de l'Homme'. Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Liège: Sciences et Lettres; Paris: Librairie du Recueil Sirey. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000061/006133Fo.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2007.

PINTO, J. M. de R. **Da vinculação constitucional de recursos para a educação, passando pelos fundos, ao custo-aluno qualidade**. [São Paulo]:[s.n.], 2006. [não paginado]

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

RANIERI, N. **Educação superior, direito e estado: na lei de diretrizes e bases (Lei 9394/96)**. São Paulo: Edusp, 2000.

_____. **Reflexões sobre as implicações da legislação de ensino na vida acadêmica**. Brasília: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 1999.

RAPOSO, G. de R. A educação na Constituição Federal de 1988. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 641, 10 abr. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6574>>. Acesso em: 11 mai. 2007.

REZEK, J. F. **Direito dos tratados**. Vol. 01. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

RIBEIRO, V. M.; RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 35, n. 124, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742005000100011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 mai. 2007.

RIBEIRO, V.M. Indicadores de avaliação e promoção da qualidade: o termômetro cura a febre? In: AÇÃO EDUCATIVA. **Ebulição**. Observatório da Educação, n. 23, nov. 2007, Série de Debates "Desafios da Conjuntura". pp. 08-09.

RIOS, T. **Ética e competência**. São Paulo: Cortez, 2003.

ROJO, R. E. **A nova cena da "democracia jurídica"**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, maio/2005. Disponível em: <<http://www.direito.ufrgs.br/processoeconstituicao/cursos/arquivosdocurso/2005.05.30%20%>>

20Raul%20Rojo%20%20A%20NOVA%20CENA%20DA%20DEMOCRACIA%20JUDICI
AL.doc>. Acesso em 03 mai. 2007.

SANFELICE, J. L. Crise!Que Crise! **Nuances**. Vol. II, out. 1996, pp. 05-08.

SARI, M.T. A organização da educação nacional. In: LIBERATTI, W. D. **Direito à educação: uma questão de justiça**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SAVIANI, D. Educação, cidadania e transição democrática. In: COVRE, M. de L. (Org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SILVA, I *et al.* Neoliberalismo, cidadania e qualidade da educação. **Revista de Educação AEC**, n. 100, 1996.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Comentário contextual à constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, P. M. C. da. **Os tratados internacionais e a emenda constitucional nº 45**. 2005. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.jfrn.gov.br/doutrina/doutrina230.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

SILVEIRA, A. A. D. **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 em Educação]. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOUZA, B. S. de. **A incorporação dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro**. 10 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=doutrina&iddoutrina=3087>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

TANCREDI, L. **Bolsistas do ProUni poderão fazer estágio na Caixa Econômica Federal**. Brasília/DF, 12 dez. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/prouni_caixa.html#top. Acesso em: 18 jan. 2008.

TEIXEIRA, A. **Educação é um direito**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

TELLES JUNIOR, G. **Direito quântico**. Ensaio sobre o fundamento da ordem jurídica. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

VIANNA, H. M. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 27, jan./jun.2003, pp. 41-76.

VIEIRA, E. 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: 11 mai. 2007.

VIEIRA, J. D. Indagações sobre ao Plano de Desenvolvimento da Educação. **Revista Fórum**, nº 52, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2007.

WEBER, S. Profissionalização docente e políticas públicas no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 85, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302003000400003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 mai. 2007.

WEIS, C. **Direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.

WOLFF, L. **Avaliações educacionais na América Latina**: estágio atual e desafios futuros. Rio de Janeiro: Preal-Brasil; Fundação Getúlio Vargas, s.d. [Documentos n.11]. [não paginado]

WOLKMER, A. C. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos direitos”. In: WOLKMER, A. C.; MORATO LEITE, J. R. (Orgs.). **Os “novos” direitos no Brasil**: natureza e perspectivas uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. São Paulo: Saraiva, 2003.

BIBLIOGRAFIA

BAZÍLIO, L. C.; KRAMER, S. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BITTAR, E.A.B. **Ética, educação, cidadania e direitos humanos**. Barueri: Manole, 2004.

FRISCHHEISEN, L. C. F. **Políticas Públicas**: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

HIRSCHMAN, A. **Saída, voz e lealdade**: reações ao declínio de firmas, organizações e Estados. São Paulo: Perspectiva, 1973.

QUEIROZ, J. F. **A educação como direito e dever**. Leme: Mundo Jurídico, 2003.

RAYO, J. T. **Educação em Direitos Humanos**: rumo a uma perspectiva global. Tradução Jussara Haubert Rodrigues. Porto Alegre: Art Méd, 2004.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**. São Paulo, n. 5, vol. 12, maio/ago, 1991, pp. 7-21.

SOUZA, M. A. de. A Experiência de avaliação educacional em Minas Gerais: 1992-1998. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, n.19, jan./jun. 1999, pp. 57-76.

SCHILLING, F. (Coord.) **Direitos humanos e educação**: outras palavras, outras práticas. São Paulo: Cortez, 2005.