

A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL

Karina Melissa Cabral (Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, UNESP/FCT); Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi (Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, UNESP/FCT); Agência de fomento: CAPES

Eixo temático: 2. Políticas e gestão educacional

INTRODUÇÃO

O objetivo da presente pesquisa é analisar a exigibilidade jurídica 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 Nacional (Art. 4, inciso IX) também

fazer menção expressa a este direito de forma ampla, apenas o ensino fundamental vem descrito no bojo da Constituição como obrigatório e gratuito, sendo dever de o Estado promovê-lo e sendo considerado um direito público e subjetivo (Art. 208, inciso I).

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 ensino (CF, art. 208, parágrafo segundo). 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

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

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.

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 exigí-los tendo assim seu espaço garantido na atual sociedade globalizada.

METODOLOGIA

A metodologia empregada é a pesquisa bibliográfica com ênfase na área jurídica e educacional, analisando desde livros, até periódicos, documentos e legislações.

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.

DISCUSSÃO

Com relação à política educacional, 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 acepção integral, incluindo aí o Direito à educação; e o direito à educação expresso no art. 6º e explicitado nos arts. 205 a 214.

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 qualidade (CF, art. 206, inciso VII), que até a presente data ainda não foram regulamentados, não havendo bases normativas para defini-los, assim dificultando sua exigibilidade jurídica.

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.

Deste modo, 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 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.

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, p. 01) “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, p. 01) 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).

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988, diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais, com força normativa, faz menção expressa à importância da qualidade da educação tratando-a como um princípio basilar do ensino a ser ministrado, conforme 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 exigibilidade jurídica 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).

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.

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.

Portanto, verifica-se que nenhuma legislação ou documento nacional faz menção

aos indicadores de qualidade exigíveis na prática, portanto, exigíveis judicialmente. Além, do 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.

REFERÊNCIAS

CURY, C. R. J. **Qualidade em educação**. [Belo Horizonte]: [s.n.], 2007.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: nova Fronteira, 2001.

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.

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. 2008.