

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA

Programa de Pós-graduação em Processos de Ensino, Gestão e Inovação

Frany de Mello Franco

**A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA COMO UM DIREITO:
DO ESTABELECIMENTO À SUA EFETIVAÇÃO**

**ARARAQUARA - SP
2018**

Frany de Mello Franco

**A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA COMO UM DIREITO:
DO ESTABELECIMENTO À SUA EFETIVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Processos de Ensino, Gestão e Inovação da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Processos de Ensino, Gestão e Inovação.

Linha de pesquisa: Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Gesqui.

**ARARAQUARA - SP
2018**

FICHA CATALOGRÁFICA

F895q Franco, Frany de Mello

A qualidade da educação pública como um direito: do estabelecimento à sua efetivação / Frany de Mello Franco –
Araraquata: Universidade de Araraquara – UNIARA
2018
93fs.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Processos de Ensino, Gestão e Inovação da Universidade de Araraquara- UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Gesqui

1. Direito à educação. 2. Escola pública. 3. Judicialização. 4. Qualidade da educação básica.

CDU 370

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

FRANCO, F.M. **A qualidade da educação pública como direito: do estabelecimento à sua efetivação.** 2018. 93fs. Dissertação do Programa de Pós-graduação em Processos de Ensino, Gestão e Inovação da Universidade de Araraquara – UNIARA, Araraquara-SP.

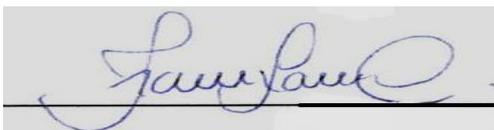
ATESTADO DE AUTORIA E CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Frany de Mello Franco

TÍTULO DO TRABALHO: A qualidade da educação pública como direito: do estabelecimento à sua efetivação.

TIPO DO TRABALHO/ANO: Dissertação/Mestrado/2018.

Conforme LEI Nº 9.610, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1998, o autor declara ser integralmente responsável pelo conteúdo desta dissertação e concede à Universidade de Araraquara (UNIARA) permissão para reproduzi-la, bem como emprestá-la ou ainda vender cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação pode ser reproduzida sem a sua autorização.



Frany de Mello Franco

Rua: São Bento, 807, apartamento 51, Centro, Araraquara- SP. CEP. 14.801-300.

E-mail: franymel@hotmail.com



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PROCESSOS DE ENSINO,
GESTÃO E INOVAÇÃO, ÁREA DE EDUCAÇÃO

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Processos de Ensino, Gestão e Inovação da Universidade de Araraquara – UNIARA – para obtenção do título de **Mestra em Processos de Ensino, Gestão e Inovação**.

Área de Concentração: Educação e Ciências Sociais.

NOME DO AUTOR: **FRANY DE MELLO FRANCO**

TÍTULO DO TRABALHO: **“A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO PÚBLICA COMO UM DIREITO: DO ESTABELECIMENTO À SUA EFETIVAÇÃO”**

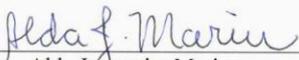
Assinatura dos Examinadores:

Conceito



Prof. Dr. Luiz Carlos Gesqui (orientador)
Universidade de Araraquara – UNIARA

Aprovada () Reprovada



Profa. Dra. Alda Junqueira Marin
Universidade de Araraquara – UNIARA

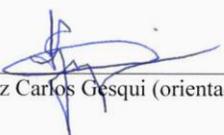
Aprovada () Reprovada



Profa. Dra. Ana Carolina Colacioppo Rodrigues
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Aprovada () Reprovada

Versão definitiva revisada pelo orientador em: 13/04/18



Prof. Dr. Luiz Carlos Gesqui (orientador)

RESUMO

O tema desta pesquisa insere-se no campo das políticas públicas educacionais no que se refere às avaliações externas em larga escala e seus desdobramentos; no caso, a qualidade da educação básica. Independente da indefinição acadêmica ou legal sobre qualidade de educação, a rede pública paulista de ensino regular estabelece, por meio da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP), o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) como parâmetro de qualidade, porém não apresenta como o cidadão pode questionar o cumprimento desse direito quando as escolas não alcançam o IDESP. O mapeamento bibliográfico inicial realizado também não apresentou produções acadêmicas que relatem como o cidadão deve proceder nessa situação, o que levou à seguinte pergunta: como os pais e ou responsáveis pelos alunos da referida rede devem proceder para questionar judicialmente o não cumprimento do direito constitucional a uma educação de qualidade? A pesquisa de base documental aqui proposta teve como objetivo central descrever o protocolo de procedimentos a serem realizados por esses pais e/ou responsáveis pelos alunos para a cobrança, via Judiciário, da qualidade da educação pública, isto é, a judicialização da qualidade da educação da referida rede. Como objetivos específicos foram organizados os documentos do campo educacional e do campo do Direito que versam sobre o tema; do mesmo modo foram analisados o IDESP 2016 das escolas da rede pública paulista de ensino regular. A hipótese central é a de que ao elaborar e disponibilizar aos pais e/ou responsáveis pelos alunos da rede pública paulista de ensino regular um modelo de representação para o questionamento judicial da qualidade da educação oferecida nesta rede as discussões sobre este tema ultrapassem os muros da escola e alcancem Ministério Público. Utilizou-se apenas documentos de domínio público, e como campo empírico a legislação da rede pública paulista de ensino regular. As análises foram realizadas com base em referenciais teóricos que investigam políticas educacionais e qualidade da educação, com ênfase no conceito de judicialização apresentados por Barroso (2012) e Cury e Ferreira (2009). Como resultado destaca-se a elaboração de um instrumento – aqui apresentado como “modelo de representação” – que disponibiliza aos cidadãos um meio para questionar judicialmente as escolas da rede pública paulista de ensino regular para o cumprimento do direito constitucional a uma educação de qualidade.

Palavras-chave: direito à educação. escola pública. Judicialização. qualidade da educação básica.

ABSTRACT

The subject of this research is inserted in the field of educational public policies with regard to large-scale external evaluations and their consequences, in this case the quality of basic education, however, independent of the academic or legal uncertainty about the quality of public education Of the State of São Paulo (SEE-SP), the São Paulo State Education Development Index (IDESP) as a parameter of quality, but does not present how the citizen can question Compliance with this right when schools do not reach IDESP. The initial bibliographic mapping also does not present academic productions that report how the citizen should proceed in this situation, which leads to the following question: how the parents and / or those responsible for the students of said network should proceed to question judicially the noncompliance with the constitutional right to a quality education? The documentary research, proposed here, has the central objective of describing, step by step, the procedures to be performed by these parents and / or students responsible for collecting, through the Judiciary, the quality of public education, that is, the judicialization of the Education. As specific objectives will be organized the documents of the field of education and the field of Law that deal with this topic, as well as the IDESP 2016 will be analyzed from schools in the public network of the State of São Paulo. The central hypothesis is that in developing and making available to the parents and / or responsible for the students of the public network of the State of São Paulo a model of representation for the judicial questioning of the quality of education offered in this network, the discussions on this subject go beyond the walls of school and reach the Public Prosecutor's Office. Only public domain documents were used, will have as an empirical field the legislation of the public network in the state of São Paulo in terms of educational quality. The analyzes were carried out based on theoretical references that investigate educational policies and quality of education, with emphasis on the concept of judicialization presented by Barroso (2012) and Cury and Ferreira (2009). The result highlight the elaboration of an instrument – presented here as a "model of representation" – that provides citizens with a means to question judicially the schools of the public network of the state of São Paulo for the fulfillment of the constitutional right to a quality education.

Key words: right to education; public school; Judicialization; Quality of basic education.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Síntese do mapeamento bibliográfico realizado.....	12
QUADRO 2: Municípios e escolas da Diretoria de Ensino de Araraquara em 2016.....	47
QUADRO 3: Metas IDEB previstas pelo PNE 2011-2020.....	48
QUADRO 4: Metas IDEB previstas pelo PNE 2014-2024.....	65

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Médias IDESP da rede pública paulista de ensino regular.....	63
TABELA 2: Cumprimento das metas IDESP pelas escolas em 2016.....	64
TABELA 3: IDESP da escola no período de 2007 a 2016.....	67
TABELA 4: IDESP previsto e alcançado pela escola no período de 2007 a 2016.....	68
TABELA 5: Indicador de Desempenho obtido pela escola no período de 2007 a 2016.....	70
TABELA 6: Indicador de Fluxo obtido pela escola no período de 2007 a 2016.....	70
TABELA 7: IDESP alcançado pela escola no período de 2007 a 2016 e comparado com as demais instâncias administrativas da SEE-SP.....	71
TABELA 8: IDESP da escola no ano de 2016.....	80
TABELA 9: IDESP da escola no período de 2007 a 2016.....	81

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAQi** – Custo Aluno Qualidade Inicial
- CE** – Constituição Estadual
- CEB** – Câmara de Educação Básica
- CF** – Constituição Federal
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- DE** – Diretoria de Ensino
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- ID** – Indicador de Desempenho
- IDEB** – ndice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDESP** – ndice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
- IF** – Indicador de Fluxo
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- MEC** – Ministério da Educação
- MG** – Minas Gerais
- MP** – Ministério Público
- PISA** – Programa Internacional de Avaliações de Alunos
- PNE** – Plano Nacional de Educação
- PQE** – Programa de Qualidade na Escola
- SARESP** – Sistema de Avaliação e Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
- SciELO** – Scientific Electronic Library Online
- SEE-SP** – Secretaria de Educação do Estado de São Paulo
- STF** – Superior Tribunal Federal
- TAC** – Termo de Ajustamento de Conduta
- TJ-SP** – Tribunal de Justiça de São Paulo
- UNESP** – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
- UNIARA** – Universidade de Araraquara
- USP** – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
Mapeamento bibliográfico.....	10
O problema	19
Justificativa.....	20
Hipótese	21
Objetivo geral	21
Objetivos específicos.....	21
Método.....	22
Campo empírico	22
Procedimentos de coleta	22
Procedimentos de análise.....	23
Riscos e benefícios	23
Estrutura do texto	24
1 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NACIONAL E O CONCEITO DE JUDICIALIZAÇÃO.....	25
1.1. A qualidade da educação básica no campo acadêmico	25
1.2. A educação básica no campo da legislação	26
1.2.1. A qualidade da educação básica no constitucionalismo brasileiro.....	27
1.2.2. A qualidade da educação básica na atual Constituição Federal do Brasil.....	32
1.2.3. A qualidade da educação básica no Estatuto da Criança e do Adolescente.....	35
1.2.4. A qualidade da educação básica na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	43
1.2.5. A qualidade da educação básica no atual Plano Nacional de Educação.....	46
1.3. O conceito de judicialização.....	48
2 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA PAULISTA DE ENSINO REGULAR E A POSSIBILIDADE DE SUA JUDICIALIZAÇÃO.....	53
2.1. Uma Resolução Estadual na subordinação da legislação nacional.....	54
2.1.1. Subordinação da legislação nacional	56
2.2. A Resolução Secretaria da Educação n. 74	59
3 O IDESP DE UMA ESCOLA DA REDE PÚBLICA PAULISTA DE ENSINO REGULAR NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA	62

3.1. O IDESP da rede pública paulista de ensino regular no período de 2007 a 2016....	62
3.2. A rede pública paulista de ensino regular na Diretoria de Ensino de Araraquara....	64
3.2.1. A rede pública paulista de ensino regular no município de Araraquara.....	65
3.2.2. A escola em análise	67
3.2.2.1. O IDESP da escola em análise	67
3.3. As instâncias administrativas superiores neste cenário	71
4 O MODELO DE REPRESENTAÇÃO	73
4.1. Proposta de modelo de representação.....	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85

INTRODUÇÃO

Sou formada em Direito e atuo há onze (11) anos na área do Direito do Trabalho, contudo, recentemente passei a me interessar por assuntos relacionados à Educação. No ano de 2015, esse interesse se ampliou e, aliado a certa curiosidade, me inscrevi e fui aprovada no vestibular do curso de Pedagogia da Universidade de Araraquara (UNIARA). Desde então não consegui parar, pois é magnífica e apaixonante a área em questão, e mesmo sendo uma área na qual ainda possuo conhecimento limitado e, em grande parte, apenas teórico, decidi me inscrever e fui aprovada no Mestrado Profissional em Educação da UNIARA, motivada por uma questão que me inquietava: uma “aproximação” entre as áreas do Direito e da Educação.

O ingresso neste Mestrado Profissional surgiu como oportunidade de buscar alternativas para a compreensão e possíveis intervenções no meu problema de pesquisa e, para tanto, se tornou necessária a realização de um mapeamento bibliográfico inicial para um primeiro contato com aquilo que o campo educacional brasileiro tem produzido a respeito.

Assim, procurei algo relacionado à qualidade da educação pública como um direito e como questionar a escola quando esta não apresenta a qualidade legalmente estabelecida.

No caso, com esta pesquisa, identifiquei a possibilidade da elaboração de um instrumento disponível ao cidadão para questionar a escola pública quando essa não oferecer uma educação de qualidade, isso porque a atual Constituição Federal (BRASIL, 1988), diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais, faz menção expressa à importância da qualidade da educação, tratando-a como um princípio fundamental, um direito para todos.

Mapeamento bibliográfico

Estabelecidos alguns parâmetros entre minha inquietação pessoal e o possível estabelecimento de um objeto de pesquisa, tornou-se necessária a realização de um mapeamento bibliográfico inicial sobre o que o campo educacional brasileiro tem produzido em relação à qualidade da educação como direito.

Para tanto foram definidas, na condição de expressão exata, as palavras-chave: direito à educação, escola pública, judicialização e qualidade da educação básica.

Qualidade da educação básica e direito à educação, pela associação primária de palavras; escola pública, por concentrar a maior população educacional do Brasil; e judicialização, no sentido de ser discutido – no caso, a educação pública de qualidade – em juízo.

A pesquisa por teses e dissertações foi realizada nas bibliotecas digitais da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); a busca por artigos científicos publicados em periódicos utilizou o banco de dados da Scientific Electronic Library Online (SciELO), além de alguns periódicos específicos da área do Direito. Foram utilizadas ainda algumas das referências bibliográficas básicas e complementares empregadas nas disciplinas cursadas no primeiro e segundo semestres deste Mestrado.

O cenário obtido ao término do mapeamento bibliográfico inicial é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Síntese do mapeamento bibliográfico inicial realizado.

Referência	Fonte	Objetivo Principal	Principais Resultados
CABRAL, 2008	CAPES	Investigar a atuação do Poder Público na garantia do direito à qualidade da educação.	Grande entrave é a indefinição legal sobre o que é qualidade da educação.
CANÁRIO, 2005	Disciplina cursada	O conceito de naturalização das práticas escolares	Necessidade de se questionar tais práticas.
CHRISPINO e CHRISPINO, 2008	Periódicos	Discutir a judicialização da educação.	Desconhecimento dos educadores sobre o tema.
CURY e FERREIRA, 2009	Periódicos	Discutir as relações entre Direito e Educação.	Situações do cotidiano escolar que resultaram em ação civil pública.
CURY, 2014	Periódicos	Discutir a qualidade da educação.	Tema ocupa lugar de destaque nas atuais políticas educacionais brasileiras.
FLACH, 2009	Periódicos	Analisar a ampliação de escolaridade obrigatória e a qualidade da educação.	Ampliação da escolaridade obrigatória pode contribuir com uma educação de qualidade.
GUSMÃO, 2010	CAPES	Identificar as noções de qualidade educacional em textos legais.	Ligado à resultados das avaliações em larga escala e ou as condições objetivas de ensino.
MACHADO, 2003	CAPES	Analisar a relação SARESP e qualidade do ensino.	Indicador estatístico como sinônimo de qualidade do ensino.
MUNHOZ, 2015	CAPES	Analisar a atuação do Estado na garantia do direito à educação.	A interpretação jurídica de direito à qualidade em educação é ambígua.
OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005	Periódicos	Investigar o direito à educação de qualidade.	Ampliação do número de matrículas como sinônimo de qualidade educacional.
OLIVEIRA, 2011	CAPES	Analisar a atuação do MP na garantia do direito à educação.	Atuação inexpressiva do MP.
SÃO PAULO, 2008	Disciplina cursada	Resolução SE 74	Estabelece o IDESP como parâmetro de qualidade.
SILVA, 2008	CAPES	Analisa resultados de avaliações externas em larga escala	Expressam pouco sobre aprendizagem dos alunos.
SILVEIRA, 2006	CAPES	Analisar a atuação do MP na garantia do direito à educação.	Dificuldades para efetivação do texto legal.
SILVEIRA, 2012	Periódicos	Analisar atuação do TJ-SP em relação ao direito à educação após o ECA.	Resistência em atender pedidos relacionados a questões técnicas ou políticas.
VIEIRA, 2001	Periódicos	Analisar o atual regime jurídico sobre educação.	Estabelece a educação como direito público subjetivo.
XIMENES, 2012	Periódicos	Analisar a agenda de reformas do direito à educação.	O direito à educação não se efetiva como previsto nos textos legais.

Fonte: Elaborado pela autora.

Na busca por teses e dissertações foram encontradas quinze (15) produções, das quais, após leituras dos resumos e, em alguns casos, dos trabalhos, na íntegra, oito (8) foram desconsideradas por não apresentarem, neste momento, nenhuma proximidade com o objeto de pesquisa. Apresentou, sim, o título sobre qualidade, mas não houve relação direta com minha proposta, pois enfatizavam a educação e/ou a qualidade na análise histórica, doutrinária, na proteção ao direito e em nada se referiam em como exigir junto ao Poder Judiciário uma educação de qualidade quando a escola não alcança os padrões de qualidade estabelecidos pela legislação vigente.

Das sete (7) produções selecionadas destaco Machado (2003), que avaliou as escolas estaduais com análise do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), buscando identificar quais propostas de ações políticas foram subsidiadas pelos resultados do SARESP e qual o potencial dessas ações para melhorarem a qualidade do ensino público. Dentre os resultados, a autora destaca que condicionar a qualidade da educação a indicadores estatísticos facilita o ranqueamento e a comparação das escolas, todavia impossibilita à escola refletir sobre seu cotidiano e suas práticas, ou seja, prioriza o cumprimento de metas estabelecidas por instâncias administrativas em detrimento da investigação dos fatores internos que contribuíram para esses resultados.

Outra produção destacada é a de Silveira (2006), que teve como objetivo identificar como o Ministério Público (MP) estava atuando judicial e extrajudicialmente para efetivar o direito à educação básica após as alterações no financiamento da educação junto à Emenda Constitucional nº 14, de 1996 (BRASIL, 1996b), e a introdução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), uma vez que provocaram impactos nos sistemas educacionais. O autor apresenta como um dos resultados da pesquisa que a cobrança junto ao poder público para o acesso da população à educação infantil esbarra em dificuldades relacionadas, por exemplo, na atuação dos membros do Ministério Público para a efetividade da qualidade para todos ou, dito de outro modo, dificuldades para efetivar o texto legal.

A pesquisa de Silva (2008) discute a validade do que se denomina narrativa instrumental da qualidade em educação, uma vez que, segundo o autor, qualidade em educação tem sido reduzida ao que expressam os indicadores estatísticos obtidos nas avaliações educacionais em larga escala. O autor destaca que tais indicadores expressam

muito pouco no que se refere à aprendizagem dos alunos, portanto não podem identificar se a educação oferecida é ou não de qualidade, porém não discute as variáveis que compõem esses indicadores, tampouco seus desdobramentos.

Cabral (2008) investiga as possibilidades de a sociedade cobrar, do Poder Judiciário, a efetivação do direito à qualidade do ensino conforme estabelece o artigo 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Destaca que, em 2008, um dos grandes desafios para tal cobrança estava na falta de definição legal de “qualidade da educação”, situação que difere do atual cenário em que a “qualidade da educação básica” é mensurada por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), conforme determinado pelo atual Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014).

Gusmão (2010) buscou identificar as noções de qualidade da educação para alguns dos principais autores do campo educacional brasileiro a partir de análise documental e, entre suas conclusões, destaca que qualidade da educação é vista por estes atores sob duas perspectivas: uma que a relaciona a resultados em avaliações educacionais em larga escala e outra que atrela educação às condições objetivas de ensino que permitam ultrapassar os conteúdos curriculares convencionais; não menciona, contudo, possíveis modos de se cobrar os responsáveis pela educação quando esses resultados não são obtidos ou as escolas não possuem condições objetivas que contribuam para a obtenção deles.

A atuação do Ministério Público (MP) na garantia do direito à educação no município de Juiz de Fora-MG é objeto de estudo de Oliveira (2011), que, baseando-se na análise de documentos públicos e em entrevistas com ex-secretárias municipais de Educação, com o promotor da Infância e Juventude e com conselheiros tutelares, identifica que a principal solicitação junto ao MP no que se refere à direito à educação incide em buscas por vagas na Educação Infantil, contudo conclui que a atuação da Promotoria da Infância e Juventude nesta e em outras demandas relacionadas ao direito à educação podem ser consideradas inexpressivas, gerando, inclusive, uma Ação Cível Pública do MP contra a Prefeitura de Juiz de Fora em 1999. Nesse sentido, cabe-nos ao menos investigar como estaria em nossos dias a atuação do MP nessas questões.

Outra produção selecionada é a de Munhoz (2015), que investigou a atuação do Estado no dever de garantir o direito a uma educação de qualidade – como estabelecido pela atual Constituição Federal (BRASIL, 1988). O autor conclui a pesquisa destacando três (3) resultados importantes: 1) o direito a uma educação de qualidade ainda não é

garantido de modo eficaz; 2) o significado jurídico de direito à educação de qualidade ainda é ambíguo; e 3) ainda se observa um abismo entre o texto normativo e a realidade política. Certamente os três aspectos apresentados pela autora apontam para elementos que necessitam de investigação, todavia a recorrência do advérbio “ainda” merece destaque, uma vez que o período de tempo de vinte e sete (27) anos observados entre 1988 – ano da promulgação da Constituição Federal – e 2015 – ano da conclusão de sua pesquisa – é, no mínimo, um longo tempo para a efetivação de um direito fundamental.

Esse conjunto de teses e dissertações contribuiu com esta etapa de minha pesquisa uma vez que evidenciou uma indefinição legal sobre o que pode ser considerada uma educação de qualidade, e o como e de quem cobrar quando essa qualidade educacional não é obtida. Todavia, a partir do atual PNE (BRASIL, 2014) existe uma definição legal de “qualidade da educação básica nacional”, entretanto nenhuma produção apresenta como e de que forma questionar judicialmente o cumprimento ou não desse direito.

Na SciELO encontrei um elevado número¹ de artigos científicos, bem como de artigos em periódicos específicos da área do Direito, entretanto, após a leitura dos resumos e, em muitas oportunidades, do texto na íntegra, desconsidere diversos artigos em geral por tratarem de temas importantes para o campo educacional, mas não relacionados diretamente à minha inquietação, e, dessa forma, foram selecionados oito (8) artigos.

Vieira (2001) afirma que a atual Constituição Federal estabelece o regime jurídico da educação, isto é, transforma-a em direito público subjetivo, deixando claro que todos os brasileiros têm direito de requerer ao Estado a prestação educacional, sob pena de ser responsabilizada a autoridade competente para oferecê-la. Segundo o autor, “o Direito Educacional não se limita à simples exposição da legislação do ensino, pois a educação é um bem jurídico, individual e coletivo, embora as determinações constitucionais nem sempre sejam cumpridas (p. 9)”. Nesse sentido, a elaboração de um instrumento que facilite a toda a população, em especial aos pais e responsáveis pelos alunos, o acesso à cobrança dessas determinações constitucionais traria à baila tal questão.

¹ Em função da limitação temporal desta etapa da pesquisa e pela necessidade observada em buscar artigos veiculados em periódicos específicos, optou-se por limitar o número de artigos selecionados a algo próximo ao número de teses e dissertações selecionadas, no caso oito (8).

A análise do direito à educação é realizada por Oliveira e Araújo (2005) contrapondo a expansão do acesso ao ensino fundamental das últimas décadas aos desafios de transformar o padrão de qualidade para todos em parte do direito público e subjetivo à educação. Os autores utilizaram como procedimento de coleta a análise de resultados do Programa Internacional de Avaliações de Alunos (PISA) e identificaram que, em muitas oportunidades, qualidade da educação é entendida como ampliação no número de matrículas, ou seja, discute-se muito pouco sobre aprendizagem efetiva dos alunos e foca-se numa questão importante para o sistema educacional como um todo, porém não se fala o que e como fazer quando essa qualidade – mesmo que reduzida, neste caso, a ampliação do número de matrículas – não ocorre no sistema ou nas redes educacionais, em especial nas escolas.

Chispino e Chispino (2008) apresentam o que definem como “judicialização das relações escolares”, isto é, expõem alguns exemplos de ações da Justiça dentro do universo escolar e que geraram jurisprudência. Os autores identificaram a necessidade de se preparar os educadores para que possam tomar decisões sem infringir direitos básicos e, ao considerarmos como direito o acesso a uma educação de qualidade, é possível inferir que os resultados estatísticos das avaliações externas expressos em indicadores podem ser considerados como evidências empíricas do não cumprimento desse direito e como o primeiro passo para a intervenção da Justiça nessa questão.

Na mesma direção, Cury e Ferreira (2009) apresentam as relações que se firmam entre o Direito e a Educação a partir da intervenção do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Conselho Tutelar no dia a dia escolar. Apresentam que situações consideradas rotineiras no cotidiano escolar ou simplesmente não questionadas resultaram em ação civil pública, em apelação civil e mandado de segurança, entre outras. Importante citar que essas situações rotineiras, segundo os autores, abarcam: merenda e transporte escolar, falta de professores e de condições para desenvolvimento do aluno com deficiência, adequação do prédio escolar, vagas em creches e pré-escolas, além de outras sete (7) possibilidades, todavia a falta de qualidade da educação não é citada. Novamente, ao considerarmos o acesso a uma educação de qualidade como direito, o seu não cumprimento, em tese, também poderia gerar uma ação civil pública, uma apelação civil ou um mandado de segurança, porém como materializar tal possibilidade?

Uma reflexão sobre a conquista do direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil é proposta por Flach (2009) por meio da análise de textos das áreas educacional e jurídica, além de documentos legais. A autora conclui que a ampliação da escolaridade obrigatória pode contribuir para uma educação de qualidade, desde que sejam assegurados o respeito à infância e a educação como um direito do cidadão. Novamente são abordados elementos importantes na busca por uma educação de qualidade, porém nenhuma menção é encontrada do que fazer ou a quem recorrer quando essa qualidade – mesmo que, nesse caso, reduzida à ampliação da escolaridade – não ocorre no sistema ou nas redes educacionais, em especial nas escolas.

Ximenes (2012) discorre sobre responsabilidade educacional e sua relação com a qualidade do ensino, tomando como referência a agenda de reformas do direito à educação e as diferentes concepções em disputa. Avaliou as alterações propostas pelos projetos de lei em discussão, seus limites e as possibilidades não exploradas. O autor cita que muitas propostas não chegam a ser efetivadas em função dessas concepções em disputa, o que pode ser considerado um modo elegante de se constatar que o tema do direito à educação ou à qualidade da educação, por mais que faça parte de discursos ou textos legais, ainda não é, de fato, prioridade na agenda nacional.

Silveira (2012) analisa a atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) no que se refere ao direito de crianças e adolescentes à educação após a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990), afirmando que se observou uma tendência em se aceitar com mais facilidade demandas relacionadas à educação infantil ou à educação especial; observou-se também, entretanto, resistência em atender pedidos relacionados às questões técnicas ou políticas alegando a impossibilidade de o Poder Judiciário interferir em demandas do Poder Executivo. Interessante observar que uma investigação científica evidencia que o cumprimento de um direito constitucional estabelecido em 1988 e enfatizado em 1990 chega ao ano de 2012 com uma indefinição referente à qual Poder o indivíduo comum pode recorrer quando o mesmo não é cumprido.

Cury (2014) relata que o tema qualidade em educação tem integrado os mais variados discursos dos mais variados atores do campo educacional brasileiro nas últimas décadas e, em especial, a partir da chamada cultura de avaliação, em que as avaliações educacionais em larga escala passam a ocupar papel central nas políticas educacionais

brasileiras e conseqüentemente transformam, em algumas situações, a ampliação do acesso e permanência no ensino obrigatório como sinônimos de qualidade da educação e, por sua vez, obscurecem importantes discussões sobre o que, de fato, poderia ser entendido como qualidade educacional. Portanto, mais uma vez o tema educação, qualidade da educação ou direito à educação – e nesse caso, a ampliação e permanência no ensino obrigatório –, por mais que façam parte de discursos ou textos legais, ainda não são, de fato, prioridade na agenda nacional.

Esse conjunto de artigos contribuiu como um apoio teórico para esta pesquisa. E com isso produziu-se mais uma ligação ao que ainda não foi falado, que é como prevalecer-se do Judiciário, ou seja, os trâmites para lutar por uma qualidade educacional quando essa qualidade não chega ao índice legalmente estabelecido.

No que se refere às referências bibliográficas utilizadas nas disciplinas cursadas até o momento da conclusão do mapeamento bibliográfico inicial, as reflexões que Canário (2005) apresenta sobre a naturalização das práticas escolares e conseqüente não questionamento das mesmas – e nesse caso em especial o não questionamento jurídico – me instigam a buscar compreender as razões pelas quais o cumprimento, ou não, da oferta de uma educação pública de qualidade é pouco discutido pela sociedade, mesmo havendo sustentação legal para isso, com destaque para o caso do Estado de São Paulo em que a Resolução SE 74 (SÃO PAULO, 2008) estabelece o Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (IDESP) como parâmetro de qualidade educacional para as escolas da rede pública paulista de ensino regular.

Nesse sentido, considero que o conjunto de produções obtido com o mapeamento bibliográfico inicial pode ser organizado em quatro (4) agrupamentos.

O primeiro agrupamento reúne as produções cujo foco central está na qualidade da educação (CABRAL, 2008; CURY, 2014; FLACH, 2009; GUSMÃO, 2010; MACHADO, 2003 e SILVA, 2008) e enfatizam que os indicadores estatísticos permitem acompanhar aquilo que está estabelecido como qualidade da educação, embora sua definição legal ainda permita o surgimento de entraves para seu questionamento legal.

O segundo agrupamento reúne as produções em que o foco de análise encontra-se no direito à educação ou direito à educação de qualidade (MUNHOZ, 2015; OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005; OLIVEIRA, 2011; SILVEIRA, 2006 e 2012; VIEIRA, 2001 e XIMENES, 2012). Nesse agrupamento foi possível observar que direito à

educação não se resume à ampliação de vagas nas escolas e que questões relacionadas ao cotidiano escolar têm sido encaminhadas ao MP, o qual tem se mostrado central no encaminhamento de soluções para essas questões.

No terceiro agrupamento encontram-se as produções que discutem a judicialização no campo educacional (CHRISPINO e CHRISPINO, 2008 e CURY e FERREIRA, 2009) e, mesmo com uma quantidade reduzida de produções, apresenta o desconhecimento de educadores sobre as possibilidades de se questionar judicialmente inúmeras práticas escolares e, em especial, exemplos em que ocorreu a judicialização de algumas dessas práticas.

Por fim, o quarto e último agrupamento reúne as produções selecionadas ao cursar as disciplinas iniciais deste Mestrado (CANÁRIO, 2005 e SÃO PAULO, 2008) e enfatiza a existência de uma legislação, no caso uma Resolução Estadual, que define o que é qualidade da educação na rede pública paulista de ensino regular, e que muitas das práticas escolares são naturalizadas nas escolas, isto é, não são questionadas. A “aproximação” dessas duas produções sugere a possibilidade de se questionar judicialmente a escola quando esta não cumpre as metas do IDESP estabelecidas anualmente pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP).

O conjunto de produções selecionadas e analisadas no mapeamento bibliográfico inicial realizado evidencia o tema de inquietação desta investigação, diz muito da discussão acerca da qualidade e do direito à educação e remete à definição – ainda que controversa ou ambígua em alguns casos – do que se entende por educação ou por qualidade da educação como palavras ou conceitos isolados, modo distinto do qual se pretende investigar, ou seja, o direito a uma educação de qualidade. Esse conjunto contribuiu para a definição de meu objeto de pesquisa, uma vez que nenhuma das produções apresenta o percurso, ou melhor, os instrumentos que permitam ao cidadão recorrer ao Judiciário como parceiro na busca pelo cumprimento do direito constitucional a uma educação pública de qualidade, ou seja, nenhuma produção mostra soluções jurídicas quando índices de qualidade educacional – expressos nos indicadores estatísticos legalmente estabelecidos – não são alcançados.

O problema

Com base no cenário exposto e no fato de que a qualidade da educação da rede pública paulista de ensino regular é mensurada por meio do Índice de Desenvolvimento

da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), esta pesquisa tem como problema central a questão da qualidade da educação pública como direito constitucional no que se refere aos procedimentos necessários para sua cobrança, via Judiciário, quando de seu não cumprimento.

Esse problema de pesquisa pode ser expresso na seguinte questão: quais os procedimentos a serem realizados pelo cidadão para questionar judicialmente uma escola da rede pública paulista de ensino regular quando a mesma não apresenta anualmente a qualidade educacional segundo os parâmetros IDESP? Não se discute se o IDESP mensura ou não mensura a qualidade da educação da rede pública paulista de ensino regular, e sim, toma-se o IDESP como o parâmetro legalmente estabelecido pela SEE-SP para mensurar a qualidade educacional dessas escolas.

O trabalho visa disponibilizar informações que possam orientar pais e responsáveis pelos alunos quanto ao trâmite a ser realizado na luta para exigir junto ao Poder Judiciário o direito de seus filhos ou alunos a uma escola de qualidade, quando esta não alcançar o índice mínimo de qualidade proposto pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP) e expresso pelo IDESP.

Justificativa

A rede pública paulista de ensino regular estabelece, por meio da SEE-SP, o IDESP como parâmetro de qualidade educacional (SÃO PAULO, 2008).

Dentre algumas das utilizações do IDESP se encontra a de subsidiar o pagamento de bonificação² salarial a seus servidores, desde que a escola tenha cumprido as metas IDESP anualmente estabelecidas, ou seja, é utilizado como evidência, como prova mensurável do cumprimento das metas, portanto, valendo-se da mesma lógica, o IDESP também pode ser utilizado como evidência, como prova mensurável do não cumprimento das metas.

Todavia, a SEE-SP não apresenta como o cidadão pode questionar o cumprimento desse direito quando as escolas não alcançam o IDESP, visto que as justificativas utilizadas para tal situação limitam-se, quando ocorrem, às conversas entre escola e pais ou responsáveis pelos alunos no âmbito da escola. Some-se a isso o

² A SEE-SP publica anualmente uma Resolução Estadual em que estabelece normas relativas à Bonificação por Resultados (BR), instituída pela Lei Complementar 1.078, de 17/12/2008.

mapeamento bibliográfico inicial realizado não ter detectado nenhuma produção que contemple tal aspecto.

Desse modo, esta pesquisa se propõe a descrever cientificamente os procedimentos necessários para que qualquer cidadão possa questionar judicialmente a não oferta de qualidade da educação da rede pública paulista de ensino regular quando a escola não cumpre sua meta IDESP anualmente estabelecida pela SEE-SP, deslocando assim as discussões do âmbito da escola para o âmbito judicial, uma vez que a atual Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) faz menção expressa à importância da qualidade da educação, tratando-a como um princípio fundamental do ensino a ser ministrado, que garante o direito à educação com “padrão de qualidade” para todos.

Hipótese

A hipótese estabelecida para esta pesquisa é a de que ao oferecer um instrumento que permita ao cidadão questionar judicialmente a qualidade da educação das escolas da rede pública paulista de ensino regular esta discussão ultrapassará os muros da escola, da relação pai e escola e alcance o Ministério Público e, com isso, a oferta e o cumprimento de uma educação de qualidade nas escolas da rede pública paulista de ensino regular como um direito constitucional passe a ser cobrada judicialmente, uma vez que o indicador IDESP de cada escola é uma evidência empírica desse cumprimento – ou não cumprimento.

Objetivo geral

O objetivo geral é elaborar um instrumento que consiga oferecer compreensão ao cidadão do itinerário a ser percorrido para que pleiteie judicialmente o direito a uma educação de qualidade no ensino, nas escolas da rede pública paulista de ensino regular.

Objetivos específicos

Identificar e analisar:

- As possibilidades de questionamento judicial do direito constitucional a uma educação pública de qualidade;

- Identificar o conjunto de escolas da rede pública paulista de ensino regular que não cumpriram as metas IDESP estabelecidas pela SEE-SP para o ano letivo de 2016;
- Selecionar uma das escolas da rede pública paulista de ensino regular situada no município de Araraquara e que não cumpriu a meta IDESP para o ano letivo de 2016 para ilustrar seu desempenho e
- Descrever o itinerário necessário para o cidadão questionar judicialmente o cumprimento do direito constitucional a uma educação pública de qualidade.

Método

O método desta pesquisa é de base documental, uma vez que utiliza documentos oficiais da rede pública paulista de ensino regular referentes à qualidade da educação – em especial os boletins de resultados IDESP 2016 das escolas³ –, além da legislação da Educação e do Direito Civil.

Num primeiro momento, a pesquisa apresenta características de exploratória, pois busca uma familiaridade maior com o conjunto de documentos, e, num segundo momento, apresenta características de descritiva analítica, pois descreve e analisa ações e possíveis desdobramentos decorrentes do conjunto de indicadores e documentos.

Campo empírico

A pesquisa tem como campo empírico a legislação que rege o conjunto de escolas da rede pública paulista de ensino regular, em especial as que regem a qualidade das escolas dessa rede.

Procedimentos de coleta

A coleta de dados foi realizada por meio de:

- mapeamento e análise de documentos que versam sobre a educação, entre eles a atual Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990), a atual Lei de Diretrizes e Bases da

³ Cada escola da rede pública paulista de ensino regular possui um “Boletim de Resultados” disponibilizado publicamente no endereço eletrônico oficial da SEE-SP (www.educacao.sp.gov.br).

- Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996a) e o atual Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014);
- mapeamento e análise dos documentos oficiais da SEE-SP que versam sobre a qualidade da educação nas escolas da rede pública paulista de ensino regular;
- mapeamento e análise de produções acadêmicas que discutam os conceitos de qualidade em educação e de judicialização e
- mapeamento e análise do IDESP 2016 das escolas da rede pública paulista de ensino regular sediadas no município de Araraquara.

Todas as informações coletadas foram organizadas em quadros e tabelas com o objetivo de contribuir com os procedimentos de análise.

Procedimentos de análise

As análises foram realizadas com base em referenciais teóricos que investigam políticas educacionais, direito à educação e qualidade da educação, contudo a ênfase das análises se deu priorizando o conceito de educação de qualidade como um direito constitucional e passível de judicialização, como apresentado por Cury e Ferreira (2009) e Barroso (2012).

Riscos e benefícios

Por se tratar de uma pesquisa de base documental em que todos os documentos são de domínio público e que não envolveu procedimentos de coleta de dados com seres humanos, o desenvolvimento desta pesquisa não ofereceu risco algum aos envolvidos com sua execução. No que se refere aos benefícios oriundos desta pesquisa, é possível citar a elaboração de um instrumento de fácil acesso e utilização a todos os cidadãos que permite questionar, judicialmente, a qualidade da educação nas escolas da rede pública paulista de ensino regular.

Quanto aos demais interessados, destaco que, além da disponibilização da dissertação em endereços eletrônicos de livre acesso e da divulgação dos resultados da pesquisa em eventos e em periódicos da área, é proposta a realização de encontros com

associações de pais⁴ e de formação continuada com os gestores da rede de ensino investigada e demais redes interessadas, para a divulgação da dissertação e dos resultados da pesquisa, alcançando, assim, público diverso.

Esses encontros de formação continuada utilizarão como subsídio principal o conjunto de informações descrito na seção 4 desta dissertação.

Estrutura do texto

A seção 1 é dedicada ao adensamento de informações referentes aos três (3) eixos de análise obtidos com o mapeamento bibliográfico inicial realizado. Portanto, apresento, inicialmente, o conceito de qualidade da educação para o campo acadêmico, a sustentação legal da qualidade da educação nacional descrita nos atuais instrumentos – Constituição Federal (BRASIL, 1988), ECA (BRASIL, 1990), LDB (BRASIL, 1996) e PNE (BRASIL, 2014) – e, posteriormente, destaco o conceito de judicialização e a possibilidade de sua utilização no que se refere à qualidade da educação.

Na seção 2 apresento pontos do ordenamento hierárquico da legislação brasileira com ênfase no fato de que a qualidade da educação básica nacional é sustentada por uma lei federal, ao passo que a qualidade da educação básica da rede pública paulista de ensino regular é sustentada por uma resolução estadual. Apresento também uma análise de Resolução SE 74 (SÃO PAULO, 2008), que ampara legalmente o IDESP.

A seção 3 destaca o IDESP, uma vez que é este o indicador de qualidade das escolas da rede pública paulista de ensino regular. Apresento também a rede pública paulista de ensino regular enfatizando as escolas sediadas no município de Araraquara e o IDESP das mesmas, com destaque para algumas análises sob a perspectiva da judicialização da qualidade educacional.

Na seção 4 apresento os pontos centrais de um modelo de representação que possibilite ao cidadão solicitar junto ao Ministério Público a garantia, por parte das escolas da rede pública paulista de ensino regular, da oferta de uma educação de qualidade por meio do cumprimento das metas IDESP anualmente estabelecido pela SEE-SP.

⁴ E/ou outros “agrupamentos” existentes de pais e/ou responsáveis.

1 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NACIONAL E O CONCEITO DE JUDICIALIZAÇÃO

Ao longo de nossa história, e em especial nas últimas décadas, quando se fala em educação básica nacional, duas associações ocorrem de modo imediato: a primeira está relacionada à educação como um “direito”, isto é, a uma necessidade da sociedade moderna legalmente garantida, e a segunda está relacionada à sua qualidade, ou seja, atrelada à necessidade de evolução constante em relação à inicialmente oferecida.

Posto isto, o objetivo desta seção é o de apresentar o conceito de qualidade da educação para o campo acadêmico brasileiro, o modo como a educação é descrita como um direito na legislação nacional e o conceito de judicialização. Importante destacar que o foco aqui está no texto da legislação, isto é “na letra da lei”⁵ e na possibilidade de judicialização da qualidade da educação básica.

1.1. A qualidade da educação básica no campo acadêmico

O conceito de qualidade da educação tem sido discutido no campo acadêmico brasileiro por muito tempo; basta um acesso ao banco de resumos da CAPES para se deparar com um elevado número de produções que utilizam esse conceito de modo mais intenso ou menos intenso, em função de seus objetivos,.

É necessário destacar algumas dessas produções, uma vez que, na busca pelo cumprimento de seus objetivos de pesquisa, promovem algumas reflexões importantes.

Silva (2008) coteja os resultados de avaliações externas com o conceito de qualidade da educação e conclui que tais resultados pouco expressam sobre a aprendizagem dos alunos.

Di Nallo (2010), ao analisar as avaliações externas em larga escala e sua relação com agências multilaterais, conclui que a qualidade da educação é resultado de determinações dessas agências.

Gallani (2012), ao investigar a qualidade da educação relacionada à administração escolar, afirma que o modelo baseado em relatórios e boletins que

⁵ Expressão utilizada no Direito que corresponde à interpretar a Lei exatamente como está escrita.

possibilitam comparações entre escolas ou redes instala nos profissionais da educação uma compreensão estreita sobre qualidade da educação.

Gesqui (2013), ao analisar os indicadores IDESP da rede pública paulista de ensino regular, conclui que esse indicador não apresenta condições técnicas para mensurar a qualidade da educação e que, valendo-se de diversas estratégias, leva os profissionais da educação a acreditar que expressa tal qualidade.

Uriel (2016) identifica que a responsabilização imposta ao gestor da escola pelas avaliações externas em larga escala impacta decisivamente na obtenção das metas estabelecidas pelas instâncias administrativas superiores, porém dissemina uma compreensão reduzida sobre qualidade da educação.

Filipe (2016) analisa as concepções de qualidade da educação a partir dos documentos oficiais da SEE-SP e conclui que, nessas concepções, são desconsideradas as peculiaridades da escola, dos alunos, de ensino, de aprendizagem e de todo o processo de educação escolar.

Certamente esse conjunto de produções não define o que o campo acadêmico brasileiro entende como conceito de educação de qualidade, todavia aponta para a necessidade de uma definição ou consenso, pois, como apontou Munhoz (2015), a ambiguidade do conceito se tornou um entrave para a efetivação do direito a uma educação de qualidade.

Nesse sentido, somado ao legalmente estabelecido como qualidade da educação nacional pelo PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) e também valendo-se da formação e atuação pessoais no campo do Direito, faz-se necessária uma apresentação de como a qualidade da educação é apresentada na legislação nacional.

1.2. A qualidade da educação básica no campo da legislação

No que se refere à educação como um direito, tal necessidade é contemplada pela atual Constituição Federal (BRASIL, 1988) e reforçada por mais um significativo conjunto de leis, com destaque especial para a Lei 8.069 (BRASIL, 1990), que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providências; a Lei 9.394 (BRASIL, 1996), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; e a Lei 13.005 (BRASIL, 2014), que aprova o atual Plano Nacional de Educação (PNE). Quanto à sua qualidade – tema ainda muito discutido pelo campo acadêmico –,

atualmente é aferida por meio de indicadores estatísticos como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no âmbito nacional, ou o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), no âmbito estadual.

1.2.1. A qualidade da educação básica no constitucionalismo brasileiro

A atual Constituição Federal (BRASIL, 1988) é precedida por outras seis (6) Constituições Federais (CF), e todas apresentam textos sobre o direito à educação, com maior ou menor abrangência, conforme o sistema de ideias da época. Ou seja, desde a primeira Constituição do Brasil, datada de 1824, a educação como um direito faz parte de textos legais, todavia a associação com qualidade é mais recente e, nesse sentido, apresenta-se um resgate histórico do tema educação nas sete (7) Constituições Federais.

A Constituição de 1824 foi inspirada na Constituição francesa e ficou conhecida como “Constituição Imperial” porque foi outorgada⁶ por D. Pedro I e concentrou os poderes nas mãos do imperador, por meio do Poder Moderador, isto é, o imperador poderia controlar e regular os outros poderes exercendo poder absoluto sobre todas as esferas do governo brasileiro (CERQUEIRA, 2006). A Constituição Imperial foi a primeira no mundo, segundo Silva (1992), a subjetivar e positivar os direitos do homem, dando-lhes concreção jurídica efetiva, dispendo acerca dos direitos e garantias no seu art. 179, inciso XXXII, ao diplomar sobre a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, e previu a criação de colégios e universidades; em relação à educação como um direito, todavia, não fazia menção alguma.

Teixeira (2008, p.151) afirma que, durante a vigência da Constituição de 1824, o país privilegiou o ensino superior e conseqüentemente os abastados “em detrimento de políticas que cuidassem da implantação do ensino fundamental, público e gratuito, essencial para a formação da maior parte da população”. Portanto, a Constituição de 1824 apresenta um aspecto negativo por ser imposta, sem a participação do povo, porém apresenta ao menos um aspecto positivo que é o de legitimar, por meio de um texto legal, seus direitos básicos.

De fato, o povo brasileiro cansou-se da monarquia e fez-se uma nova Constituição Federal, a de 1891, baseada na Constituição americana. Essa Primeira

⁶ Outorgadas eram as constituições estabelecidas sem a participação popular, através de imposição do poder da época (MORAES, 2002).

Constituição Republicana foi promulgada⁷ e consagrou a existência de apenas três (3) poderes independentes entre si, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Destarte, o antigo Poder Moderador, símbolo da monarquia, foi abolido, e os membros dos poderes Legislativo e Executivo seriam eleitos pelo voto popular direto, caracterizando-os como representantes dos cidadãos na vida política nacional. Os autores dessa nova Constituição da República foram Prudente de Morais e Ruy Barbosa (BALEIRO, 2001).

A Constituição de 1891 instituiu o ensino leigo ministrado nos estabelecimentos públicos e, além disso, segundo Raposo (2005, p. 2):

A Constituição Republicana de 1891, adotando o modelo federal, preocupou-se em 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.

Nesse sentido, Horta (2007) aduz que prescrever e garantir a presença do poder público na educação é de interesse público, para tanto concorrendo a gratuidade e a presença de estabelecimentos educacionais disseminados pelo território. Essa Constituição se encarregou de deixar a regulamentação da matéria pelas constituições estaduais, competindo ao Estado, de forma residual, legislar sobre o assunto educação, ainda que em seus artigos 35 e 72 discipline – muito superficialmente – o direito à educação. Entretanto, Teixeira (2008, p. 155) afirma que a Constituição de 1891 representa para a educação “um passo, ainda que insuficiente, para a sistematização da matéria e melhora das condições em que era desenvolvida [...] no país”.

A Constituição de 1934 foi uma consequência direta da Revolução Constitucionalista de 1932 e também foi promulgada. Observa-se que trazia, em seu artigo 149, a educação como elemento para formação da personalidade, e também, no artigo 150, estabelecia que fosse competência da União traçar as diretrizes para a educação nacional; o parágrafo único, “a”, determinava a gratuidade e a frequência

⁷ Promulgadas, também denominadas democráticas ou populares, são as Constituições que derivam do trabalho de uma Assembleia Nacional Constituinte composta de representantes do povo, eleitos com finalidade de sua elaboração (MORAES, 2002).

obrigatória do ensino primário. Essa Constituição apresenta 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, 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, bem como determinação de provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso (DEMARCHI, 2013).

A Constitucional de 1937, alcunhada de “polaca” – pois, tal como a Constituição Polonesa de 1921, também não passou por uma Constituinte –, foi outorgada pelo chefe do Executivo, tendo ainda um texto que dava a esse chefe muitos dispositivos para influenciar completamente toda a composição do governo (RAPOSO, 2005).

Nessa Constituição, em seu artigo 128, o tópico da Educação e Cultura dispõe que:

A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.
É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.

O princípio da participação do Estado na Educação é declarado no artigo 129:

A infancia e a juventude, a que faltarem os recursos necessários á educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municipios assegurar, pela fundação de instituições publicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionaes.

No modelo forjado pelo Estado Novo, o dever do Estado limitava-se apenas aos filhos das classes menos privilegiadas. A educação pública, assim, assume a face de estabelecimento de compensação de desigualdades que haveriam de se agravar com a política de exclusão social às avessas então entabulada, pela qual o direito dirige-se inequivocamente às classes menos favorecidas, como mecanismo de ressarcimento dessas pelas agruras do sistema econômico (HORTA, 2007).

Contudo, ainda que ditatorial tanto na forma quanto em seu conteúdo, a Carta dispunha em seu artigo 130 que:

O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Segundo Pompeu (2005, p. 71), a Carta aqui tratada priorizou a escola particular,

criando um verdadeiro hiato entre o ensino dos pobres, classes menos favorecidas e o ensino daqueles que podem pagar, as classes mais favorecidas. A gratuidade foi tratada como uma exceção a quem poderia alegar ser pobre na forma da lei; aos outros que não pudessem alegar escassez de recursos seria cobrada uma contribuição mensal.

Esse conjunto de artigos sugere o estabelecimento de um divisor de águas, ou seja, quem não podia pagar teria ensino público, e quem podia pagar teria um ensino particular, ou seja, um ensino de maior qualidade. Ainda na mesma Constituição de 1937, o artigo 125 dispunha que “A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular” (PLANALTO, 2017).

Saliente-se, nesse ponto, que o texto de 1937, em seu artigo 127, assinalava: “A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades” (PLANALTO, 2017).

O artigo mostra que o abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importaria em falta grave aos responsáveis por sua guarda e educação, criando para o Estado a obrigação de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral. No entanto, o texto constitucional de 1937 vincula a educação a valores cívicos e econômicos. A partir desse Diploma, a educação

é facultada à livre iniciativa. Sem muitas inovações na área, fortalece a centralização dos sistemas educacionais e as competências para legislar sobre a matéria.

A Constituição de 1946, a primeira composta por uma bancada comunista, reforçava as ideias presentes nas constituições anteriores, e o artigo 5º, XV, alínea “d”, dispunha sobre a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Destaque-se ainda o artigo 166, que dizia: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (PLANALTO, 2017).

Com a Constituição de 1946 há um resgate dos princípios das Constituições de 1891 e 1934. A competência legislativa da União circunscreve-se às diretrizes e bases da educação nacional. Aos Estados incumbe a competência residual para legislar sobre matéria educacional de seus sistemas de ensino. Raposo (2005, p. 2) salienta:

A educação volta a ser definida como direito de todos, prevalece a ideia 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.

Esta Constituição, por não ter um pré-projeto, foi baseada em duas constituições anteriores, ou seja, basicamente apenas reedita educação como direito de todos, dando ênfase à ideia de educação pública. Entretanto, a retomada da vinculação de receitas para o ensino representa a possibilidade de avanço nas questões educacionais.

Na Carta Constitucional de 1967, outra constituição republicana outorgada, de caráter autoritário, legitimava o regime iniciado no golpe de 64⁸, abdicando de sua fachada democrática e formalizando a ditadura militar; no entanto, o direito à educação é alterado consideravelmente e se apresenta de forma mais estruturada se comparado às demais constituições.

⁸ O golpe militar aconteceu em março de 1964, quando Jânio Quadros, após um discurso inflamado no Rio de Janeiro, determinou a reforma agrária e a nacionalização das refinarias estrangeiras de petróleo.

Já na enunciação da Ordem Constitucional da Educação, fazem-se presentes os impositivos valores do regime de exceção:

Art. 168. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

A Constituição de 1967 estabeleceu a lógica da língua nacional e da liberdade de cátedra que, segundo Horta (2007), se resume à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, espalhar e noticiar pensamentos. Com essa Constituição ocorre o fortalecimento do ensino privado, inclusive mediante previsão de meios de substituição do ensino oficial gratuito por ensino médio e superior aos que comprovassem insuficiência de recursos; limitação da liberdade acadêmica; e diminuição do percentual de receitas vinculadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

1.2.2. A qualidade da educação básica na atual Constituição Federal do Brasil

Na transição do regime autoritário para o regime democrático, contou-se com a Nova Constituição Federal, vigente até hoje. Ela foi uma Constituição promulgada, ou seja, obteve participação popular na sua elaboração. Nesta nova Carta de 1988, a educação ganhou contornos mais delineados. Foi apelidada de Constituição Cidadã, pois trazia textos mais completos em termos de garantias individuais.

Essas garantias individuais e fundamentais são divididas em quatro dimensões. [Os direitos] de primeira dimensão são os ligados ao valor liberdade, são os direitos civis e políticos; os de segunda são ligados aos direitos sociais, econômicos e culturais, são direitos de titularidade coletiva; os de terceira dimensão são ligados ao valor fraternidade ou solidariedade, são os relacionados ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, bem como ao direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação; por fim, introduzidos no âmbito jurídico pela globalização política, os direitos de quarta geração compreendem os direitos à democracia, informação e pluralismo (NOVELINO, 2009, p. 362-363).

É possível observar, ainda, que a educação faz parte dos direitos sociais, chamados direitos de segunda dimensão⁹, os quais visam que, através da justiça social, sejam reduzidas as desigualdades. Nesse sentido leciona Canotilho (2003, p. 476):

Os direitos sociais são compreendidos como autênticos **direitos subjectivos** inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente da sua justicialidade e exequibilidade imediatas. Assim, [...] o direito à educação e cultura (art.73º), o direito ao ensino (art.74º), o direito à formação e criação cultural (art.78º), o direito à cultura física e desporto (art.79º), são direitos com a mesma dignidade subjectiva dos direitos, liberdades e garantias.

A educação é fundamentalmente necessária para que o ser humano viva com dignidade e igualdade, princípios previstos no artigo 5º do dispositivo constitucional, e visa promovê-los através da qualificação para o trabalho, sendo também responsável pela construção da cidadania, que objetiva uma sociedade livre, justa e solidária, uma vez que viabiliza a redução das desigualdades.

A norma ainda confere justiciabilidade ao instituto, ou seja, o indivíduo pode (e deve) reivindicar tal direito pela via judicial quando não houver o efetivo cumprimento pelo Estado como prevê o texto constitucional (ARAÚJO e JUNIOR, 2010). A justiciabilidade entra como direito de segunda dimensão, tutelado pelo mandado de injunção, e isso será explorado com mais detalhes nas próximas seções. Esse mandado é utilizado sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e de prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; e pela ação civil pública, cabível para defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) assegura o direito à educação a todos no território brasileiro, sem discriminação de qualquer espécie, e estabelece que é responsabilidade do Estado garanti-lo. Isso está descrito no artigo 6º, que dispõe: “São direitos sociais a educação, [...] na forma desta Constituição”.

A educação é tratada com primazia e pela primeira vez em nossa história Constitucional a declaração dos Direitos Sociais destaca

⁹ Os direitos fundamentais de segunda dimensão determinam a proteção à dignidade da pessoa humana, enquanto os de primeira dimensão têm como preocupação a liberdade em contrapartida ao poder de *imperium* do Estado; ou seja, a segunda dimensão visa não uma abstenção estatal, mas uma atuação positiva (ação) do Estado.

primordialmente a educação, destinando a ela uma seção específica, Capítulo III – DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO ESPORTO, Seção I – DA EDUCAÇÃO, compreendida entre os artigos 205 ao 214 para tratar o tema, além de poder ser encontrada em vários outros dispositivos ao longo da Carta (ARAÚJO e JUNIOR, 2010, p. 516).

Araújo e Junior destacam que, diferentemente das constituições anteriores, a Constituição de 1988 criou uma seção em que se destaca dentro dos direitos sociais a educação, e além de esse tema estar espalhado por toda a Constituição, ganha capítulo próprio, por ser um assunto finalmente reconhecido em texto legal de grande relevância.

A qualidade da educação, o assunto em questão, iniciou-se apenas nesta Constituição; no restante da história constitucional brasileira falava-se apenas sobre a obrigatoriedade da educação, de sua gratuidade, assegurando a igualdade e oportunidade, mas não tratava da qualidade do ensino como lei.

A educação é considerada como um princípio jurídico e amplamente reconhecida como um direito fundamental, tendo sido consagrada pela Constituição Federal de 1988, e seu art. 205 é de fundamental relevância no que tange à educação e sua efetividade no Brasil hodierno, o que podemos claramente depreender com base no fato de que: ao estabelecer que a educação seja direito de todos, a Constituição está dizendo que ninguém pode ser excluído dela, ninguém pode ficar fora da escola e ao desabrigo das demais instituições e instrumentos que devem promover a educação do povo (HERKENHOFF, 2001, p. 219).

Outro dispositivo constitucional de notável relevância para efeitos de proporcionar uma adequada compreensão sobre o caráter progressista da Carta Constitucional de 1988, relativo à proteção constitucional do direito social público subjetivo à educação, está consubstanciado no Art. 206. O referido dispositivo se destaca pelo fato de avançar no plano da efetivação da igualdade de todos os componentes da sociedade brasileira perante a lei, cuja importância poderá ser constatada quando de sua efetiva aplicação na prática, já que uma das formas mais conhecidas de exclusão já não se verifica no caminho até a escola, mas sim na própria ação da escola, que conduz como sistema ao abandono precoce da mesma (OLIVEIRA, 2001).

É esse artigo, no inciso VII, que toca direto no assunto do direito à qualidade da educação: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VII –

garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988). Diferentemente da maioria dos instrumentos internacionais, faz menção expressa à importância da qualidade da educação, tratando-a como um princípio basilar do ensino a ser ministrado, ou seja, garante o direito à educação com “padrão de qualidade” para todos. Para Ranieri (2009), a Constituição Federal, ao definir o dever do Estado com a educação (art. 205) e o seu comprometimento com o desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º), individualiza a educação superior como bem jurídico, dado o seu papel fundamental na formação de recursos humanos nas áreas da ciência, pesquisa e tecnologia (art. 218, §3º) e no desenvolvimento do país.

Stefano, Canegusuco e Kumpel (2014, p. 344) afirmam que, para garantir tal direito, o texto constitucional

franqueia a atividade à iniciativa privada, dentro dos limites fixados na lei; permite a vinculação de receita tributária para manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 165, IV); concede autonomia às universidades (art. 207); garante gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais (art. 206); e encarrega o Estado de assegurar padrão de qualidade, bem como o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 208, V) numa atuação de permanente colaboração entre a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Compreendemos que é a Constituição Federal que define o dever do Estado com a educação, fazendo com que ele seja o encarregado, entre outras atribuições, de assegurar o padrão de qualidade na educação com colaboração dos demais entes públicos.

Assim a lei adjudica ao cidadão todos os meios legítimos para que possa viabilizar seus interesses. Desse modo, podemos verificar que, apesar dos muitos avanços atinentes à educação que foram conquistados ao longo da história, a Constituição Federal de 1988 é um instrumento potencialmente importante para assegurar o cumprimento desses direitos e garantias fundamentais, bem como a efetividade dos direitos sociais, entre os quais a educação.

1.2.3. A qualidade da educação básica no Estatuto da Criança e do Adolescente

Após a atual Constituição Federal garantir vários direitos, nesse caso os relacionados à educação, chega a Lei nº 8.069 (BRASIL, 1990), de 13 de julho de 1990,

que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para detalhar, organizar e reforçar os direitos inerentes à criança e ao adolescente. O ECA é composto por duzentos e sessenta e sete (267) artigos, dos quais destacamos quinze (15) que estão mais diretamente ligados à educação como um direito. O ECA foi instituído sob a égide do artigo 227 da atual Constituição Federal, que estabelece:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p.75).

Como supramencionado, o Estatuto reforçou alguns preceitos já determinados pela atual Constituição e assevera que crianças e adolescentes devem ser vistos como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral, o que situa a escola em uma posição estratégica na efetivação desses preceitos.

A Lei nº 8.069 (BRASIL, 1990) dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente (art. 1º). Analisando o artigo 2º – “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze (12) anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze (12) e dezoito (18) anos de idade” –, podemos inferir que considerável parcela dessa faixa etária é vivenciada – ao menos hipoteticamente – dentro das escolas. O artigo 3º, por sua vez, determina que

a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990, p. 1).

Os princípios afirmados no artigo são três (3): a) criança e adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais assegurados a toda pessoa humana; b) eles têm direito, além disso, à proteção integral que é a eles atribuída por este Estatuto; c) a eles são garantidos também todos os instrumentos necessários para assegurar seu

desenvolvimento físico, mental, moral e espiritual, em condições de liberdade e dignidade.

O primeiro princípio contém implicitamente a afirmação da plena capacidade jurídica do cidadão menor de idade quanto aos direitos fundamentais. O fato de estar física e psiquicamente imaturo não exclui a perfeita correspondência entre sua situação jurídica e a do adulto no que diz respeito aos direitos fundamentais.

O segundo princípio reforça o primeiro, no sentido de que o legislador afirma a plena compatibilidade entre a titularidade dos direitos fundamentais e a proteção integral. Deve-se entender a proteção integral como o conjunto de direitos que são próprios apenas dos cidadãos imaturos, diferentemente daqueles fundamentais reconhecidos a todos os cidadãos. Em força da proteção integral, crianças e adolescentes têm o direito de que os adultos façam coisas em favor deles.

O terceiro impõe à coletividade a eliminação de qualquer obstáculo, que, limitando de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impeça o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

O artigo 4º desta Lei estabelece que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Esse artigo traz também a ideia da proteção integral. É elencado um conjunto de deveres atribuídos à família, à comunidade, à sociedade em geral e ao Poder Público para a garantia dos diversos direitos fundamentais da criança e do adolescente – direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, tratando-os como indivisíveis e interdependentes. A integralidade averigua-se, portanto, nessa diversidade de direitos protegidos de forma interligada, atribuindo responsabilidades à família, à comunidade, à sociedade e ao Poder Público pela garantia dos direitos da criança e do adolescente. Trata-se de uma responsabilidade solidária, atuando em dimensões distintas, cabendo a promoção e proteção de todos os direitos assegurados em lei.

O artigo 5º nos traz expressamente que a ação ou omissão de qualquer um dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, entre eles o direito à educação, implica punição na forma da lei. Trata-se de um dos artigos básicos do Estatuto; se a criança e o adolescente receberem tratamento prioritário por parte do Estado e da

sociedade, os demais problemas que envolvem esses agentes sociais serão de possível solução. Considerando que negligência é descuido, desleixo, esses agentes sociais são negligenciados de várias formas, que passam pela família, pelas relações de trabalho, por vários níveis da vida em sociedade e, no limite, pelo Estado. Qualquer tipo de ação que não atenda às suas necessidades básicas de alimentação, moradia, educação, saúde, lazer é considerada negligência.

No Capítulo IV do referido Estatuto, os artigos 53 a 59 são dedicados especificamente à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Art. 53: 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-se-lhes:

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

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 1990, p. 17-18).

Ao tratar do direito à educação, o Estatuto hierarquiza os objetivos da ação educativa: em primeiro lugar, o pleno desenvolvimento do educando como pessoa; em segundo lugar, o preparo para o exercício da cidadania; e, em terceiro lugar, a qualificação para o trabalho. Esta hierarquia estabelece a importância da pessoa sobre as exigências relativas à vida cívica e ao mundo do trabalho, reafirmando o princípio básico de que a lei foi feita para o homem e não o contrário. Observa-se que os incisos asseguram esses direitos; o Estatuto deseja que todas as crianças e adolescentes brasileiros tenham uma escola pública gratuita, com qualidade, capaz de preparar o educando para o pleno exercício da cidadania.

Art. 54: É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

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 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.

§ 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 responsável, pela frequência à escola (BRASIL, 1990, p. 18).

Nesse sentido, o ECA complementa a Constituição Federal, a Constituição Cidadã, que estabelece a educação como dever do Estado, da família e da sociedade. Só o Estado pode dar conta do nosso atraso educacional, com o apoio da sociedade. Por isso, é necessário construir uma escola que também seja uma escola cidadã.

O Artigo 55 estabelece que “os pais ou responsáveis têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”; essa disposição denota uma conquista histórica: a do direito de todo cidadão – desde os primeiros anos de vida – a uma educação pública, universal, gratuita e obrigatória.

Art. 56: Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência (BRASIL, 1990, p. 18).

Nos três (3) incisos, que apresentam ocorrências frequentes nas escolas públicas brasileiras, a comunicação ao Conselho Tutelar parece certa e proveitosa, já que figura como uma instância de responsabilidade também no desenvolvimento do processo educacional da criança e do adolescente, e com acesso e frequência mais

rotineira junto aos pais ou responsável. Assim, definidas as responsabilidades, as duas instâncias – escola e Conselho Tutelar – juntas desenvolverão esforços necessários à solução das questões acima mencionadas.

Art. 57: O poder público estimulará pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório (BRASIL, 1990, p. 18).

Não podemos deixar de questionar os desvios fragmentados do sistema educacional brasileiro, que trazem em seu bojo os resquícios do autoritarismo, cujo modelo centralizador, legalista e tecnicista da educação que privilegia o desenvolvimento econômico exclui a participação política, realista e consequente da maioria da população, numa estreita relação com o agravamento da situação socioeconômica da classe trabalhadora.

O Artigo 58 afirma que “no processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura”, porém o contato com outras culturas, com o conhecimento organizado produzido pela Humanidade, seja ele científico, artístico ou informativo, prático ou teórico, articulado com a realidade de cada um, não é garantido a todos os membros de nossa sociedade. O processo educacional que se dá na escola, para ser de qualidade, deve ser compreendido como complementar ao que cada um traz de história individual e coletiva, ou seja, trazer sua bagagem.

Além de respeitar e reconhecer os valores culturais próprios do contexto da criança e do adolescente é importante dar condições de acesso à cultura de outros grupos sociais possuidores de outras histórias, diferentes, mas igualmente importantes. A humanidade se desenvolve quando oferecemos a possibilidade de conhecer e trocar experiências.

O Artigo 59 estabelece que “os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude”. Contudo, é de amplo conhecimento os inúmeros obstáculos enfrentado pelos municípios na articulação com o Estado ou a União, ainda mais no que se refere à recursos, em especial financeiros; além

disso, em muitos casos tais instâncias administrativas estão sob a responsabilidade de partidos políticos diferentes.

Ainda, o Artigo 70 do ECA salienta que é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. A sociedade aparece representada por todos os seus integrantes, pessoas físicas ou jurídicas, poderes, instituições e entidades. A prevenção ocorre através da abstenção da prática de atos nocivos ao desenvolvimento da criança ou adolescente, mediante iniciativas tendentes a promover seus direitos fundamentais e também por meio do cumprimento espontâneo de obrigações relacionadas à prevenção especial. Não esquecendo que o primeiro momento de socialização da criança ocorre na família.

O Artigo 208 inicia o capítulo que o ECA reserva à “Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos”:

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 [...]

[...]

Parágrafo único. 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.

§ 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. (Renumerado do Parágrafo único pela Lei nº 11.259, de 2005) (BRASIL, 1990, p. 53).

Existe interesse judicialmente protegível quando, em situação que passa a configurar contrariedade, faz cabível providência jurisdicional de modo a que o pedido ao juiz traduza formulação adequada à pretensão resistida, à satisfação do interesse tomado incerto ou desprotegido. Apenas para argumentar, o Ministério Público, à luz do art. 201, V, do ECA, ao elencar os legitimados para a ação civil concorrentemente com o Ministério Público, limitou-se às ações fundadas em interesses coletivos e difusos, coerentemente com a linha adotada pela Lei 7.347 (BRASIL, 1985), de 24/07/1985. Isso faz concluir que a única legitimação para a ação civil fundada em direito individual

relativo à infância e à juventude é estabelecida com exclusividade para o Ministério Público.

Já o artigo 209 do ECA assevera que as ações previstas no seu Capítulo VII serão propostas no foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou omissão, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos Tribunais Superiores, a exemplo das situações em que seja parte autora, ré, assistente ou oponente a União e suas entidades autárquicas e empresas públicas, e as ações diretas de inconstitucionalidade. Ainda, são legitimados concorrentemente para propor tais ações: o Ministério Público; a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios; as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos, pela lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária (BRASIL, 1990).

O artigo 212 do Estatuto da Criança e do Adolescente cita algo de grande valia, quanto ao tipo de ação a ser proposta quando da violação dos direitos das crianças e dos adolescentes:

Art. 212. Para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes.

§ 1º Aplicam-se às ações previstas neste Capítulo as normas do Código de Processo Civil.

§ 2º 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 segurança (BRASIL, 1990, p. 54).

A sustentação legal apresentada pelo ECA e, em especial, os destaques aqui descritos enfatizam que sempre existe uma ação capaz de propiciar a tutela efetiva e concreta de todos os nossos direitos, inclusive o de uma educação pública de qualidade, expressão frequente em discursos de diferentes agentes políticos e educacionais. O ECA não reserva artigo ou seção especial à qualidade da educação básica nacional, todavia, ao enfatizar em diversos artigos a necessidade de se garantir os direitos constitucionais às crianças e adolescentes – público majoritário nas escolas –, permite inferir que também se constitui em amparo legal para a cobrança via Judiciário de uma educação de qualidade.

1.2.4. A qualidade da educação básica na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Após a promulgação da atual Constituição, encetaram no Senado Federal longos debates acerca da necessidade da criação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que viesse a contemplar a nova realidade educacional conforme o fundamento jurídico constitucional instaurado a partir da Carta de 1988.

Esta lei recebeu o número 9.394 e foi promulgada em 20 de dezembro de 1996, coincidentemente trinta e cinco (35) anos após a promulgação da Lei que até então fixava as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no caso a Lei 4024/61 (BRASIL, 1961).

É importante frisar que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9394/96 (BRASIL, 1996a) trouxe no seu bojo um conjunto de elementos inovadores que poderiam abrir as portas da modernidade, mas apresentou também uma enormidade de conflitos, visto que está apoiada na flexibilidade, na autonomia e na avaliação.

O artigo 22, XXIV, da atual Constituição Federal disciplina a educação escolar e, como ela, a LDB também nos traz que a educação é dever da família e do Estado, sendo inspirada nos princípios da liberdade e nos ideais da solidariedade humana, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O artigo 3º da LDB também estipula os princípios sob os quais será ministrado o ensino, cingindo, assim, garantia de padrão de qualidade:

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

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII – valorização do profissional da educação escolar;
- VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX – garantia de padrão de qualidade;
- X – valorização da experiência extraescolar;

XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

Na prática, muitos desses princípios acima elencados ainda não são realidades, por exemplo o princípio do inciso IX, que prevê garantia de padrão de qualidade.

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

A falta ou a má qualidade da Educação Básica pode e deve ser inserida nesse contexto, até porque a ausência de qualidade deve ser considerada como oferta irregular ou não oferecimento. Entretanto, essa conjectura de “insumos indispensáveis para o desenvolvimento”, devido à sua subjetividade, dificulta a efetivação desse direito, até porque, em cada região do país, em cada escola, para cada aluno individualmente, deveriam ser verificados quais são esses “insumos indispensáveis”.

Nesse sentido, aguarda-se também a homologação do Parecer nº 08/2010 (BRASIL, 2010b), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e da Câmara de Educação Básica (CEB), já devidamente aprovado, que estabelece normas para aplicação desse princípio do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública.

O Parecer destaca três (3) desafios para a educação nacional: “1) a necessidade de real valorização da carreira do magistério; 2) a ampliação do financiamento da educação; e 3) uma melhor organização da gestão” (BRASIL, 2010b, p. 7). Nesse sentido, identificou o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil.

Segundo o documento, o valor do CAQi foi calculado a partir dos insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem que levem gradualmente a uma educação de qualidade, e pode ser inicialmente aferido para um IDEB igual a 6, como esperado pelo Ministério da Educação (MEC). Esse valor do IDEB corresponde aos padrões atuais de qualidade dos países da comunidade europeia.

No contexto do CAQi, os padrões mínimos podem ser definidos como aqueles que levam em conta, entre outros parâmetros, os seguintes:

- 1) Professores qualificados com remuneração adequada e compatível com a de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho, com regime de trabalho de 40 horas em tempo integral numa mesma escola. No cálculo do CAQi, fixou-se um adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior em relação aos demais profissionais que possuem nível médio com habilitação técnica; para aqueles que possuem apenas formação de Ensino Fundamental, foi previsto um salário correspondente a 70% em relação àqueles de nível médio.
- 2) A existência de pessoal de apoio técnico e administrativo que assegure o bom funcionamento da escola, como a preparação da merenda, funcionamento da biblioteca, limpeza predial e setor de secretaria da escola, por exemplo.
- 3) A existência de creches e escolas possuindo condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos seus usuários.
- 4) A definição de uma relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor, que permita uma aprendizagem de qualidade. Nessa proposta, as seguintes relações aluno/professor por turma foram consideradas: (a) Creche: 13 crianças, (b) Pré-escola: 22 alunos, (c) Ensino Fundamental, anos iniciais: 24 alunos, (d) Ensino Fundamental, anos finais: 30 alunos e (e) Ensino Médio: 30 alunos. Assim, o CAQi foi construído, no que se refere ao número de salas e alunos, com as seguintes características: uma Creche com 130 crianças (10 salas e 10 turmas); uma Pré-escola com 240 alunos (6 salas e 12 turmas); uma escola para os anos iniciais do Ensino Fundamental com 480 alunos (10 salas e 18 turmas); uma escola para os anos finais do Ensino Fundamental com 600 alunos (10 salas e 20 turmas); uma escola de Ensino Médio com 900 alunos (15 salas e 30 turmas). Para as escolas nas áreas rurais, na modalidade de escola de Educação do Campo, as referências foram: uma escola para os anos iniciais do Ensino Fundamental com 60 alunos (2 salas e 4 turmas); uma escola para os anos finais do Ensino Fundamental com 100 alunos (2 salas e 4 turmas) (BRASIL, 2010b, p. 18-19).

Os quatro (4) aspectos citados – professores qualificados e com remuneração adequada; pessoal de apoio técnico e administrativo capacitado; condições adequadas de infraestrutura e equipamento; e a adequação da relação existente entre o número de alunos por turma e professor – sugerem, num primeiro momento, a possibilidade de avanço no que se refere à qualidade da educação; num segundo momento, verifica-se a dificuldade para que sejam efetivados, haja vista que tal Parecer ainda não foi

homologado, e isso é de extrema importância para a definição dos padrões mínimos de qualidade, especialmente para possibilitar sua exigência jurídica.

Para Francischini e Souza Neto (2007), a Constituição Federal, o ECA e a LDB, ao afirmarem que crianças e adolescentes são sujeitos de direito, pensando os direitos fundamentais como cerne da proteção integral dessa população, e ao reconhecerem neles a condição de cidadãos, desencadearam discussões sobre o trabalho do professor diante desse “novo aluno”. É possível inferir também que provocaram discussões sobre o trabalho da escola e, em especial, sobre a qualidade da principal atividade desenvolvida pela escola, a educação.

Olhar esse novo aluno posiciona a escola como responsável pela educação de crianças e adolescentes, o que não se resume apenas ao processo de ensino e de aprendizagem. Assim, essa alteração social, política e legislativa atinge a escola como um todo e, em especial, a formação do educador. Este tem diante de si, a partir do que a Lei regulamentou, uma condição diferenciada, que se traduz, segundo Ferreira (2008, p.102-103), em dois (2) aspectos:

1) a cidadania infanto-juvenil, ou seja, o aluno-cidadão e 2) o de estar entre os responsáveis pela formação para o exercício da cidadania. Não se trata de se recorrer a uma disciplina específica para ensinar cidadania, como se isso fosse possível e suficiente por si mesmo. (...) Envolve um projeto maior, um programa completo e complexo, em que o professor é o principal referencial e, neste caso, sua formação como intelectual crítico reflexivo é de extrema importância, já que a sua ação deve estar voltada para este objetivo referente à cidadania.

1.2.5. A qualidade da educação básica no atual Plano Nacional de Educação

A elaboração e utilização de um Plano Nacional de Educação com o objetivo de dar providências ao previsto na Constituição Federal tornou-se prática recorrente em nosso país, tanto que o atual PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) é a terceira edição de um Plano Nacional de Educação. Em nosso país foram decorridos até 2014 vinte e seis (26) anos para se tentar efetivar, por meio de leis federais, um direito constitucional estabelecido legalmente em 1988. Isto posto, neste item, cita-se os dois (2) Planos Nacionais de Educação que antecederam o atual e enfatiza-se as questões de qualidade educacional do plano vigente.

O primeiro Plano Nacional de Educação foi estabelecido pela Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001) em 9 de janeiro de 2001, teve vigência no período de 2001 a 2010 e abalizava a “melhoria da qualidade do ensino” em todos os níveis, como um de seus objetivos e prioridades; entretanto, ainda não apresentava parâmetros claros e mensuráveis para estabelecer o que é uma educação de qualidade, ou seja, se não existiam parâmetros claros e mensuráveis, como exigi-la judicialmente?

Já o PNE seguinte, estabelecido pela Lei nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010a), previsto para ter vigência no período de 2011 a 2020, contemplava, assim como seu anterior, em uma de suas diretrizes a “melhoria da qualidade de ensino”, todavia apresentou um avanço em termos de parâmetros mensuráveis ao estabelecer em seu artigo 11, parágrafo 1º, o IDEB como parâmetro de qualidade de ensino e ao fixar em sua meta nº 7 esses parâmetros¹⁰, conforme exposto no Quadro 2.

Quadro 2: Metas IDEB previstas pelo PNE 2011-2020.

IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental I	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6
Anos iniciais do ensino fundamental II	3,9	4,4	4,7	5	5,2	5,5
Ensino médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5	5,2

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2010).

A fixação de metas para mensurar a qualidade do ensino viabiliza a judicialização da qualidade do ensino, todavia o PNE 2010-2020 foi substituído pelo atual PNE 2014-2024, cujo período previsto de vigência é de 2014 a 2024. O plano apresenta dez (10) diretrizes, entre elas a de “melhoria da qualidade da educação”¹¹, e vinte (20) metas, entre elas a meta 7: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB”, apresentadas no Quadro 3:

¹⁰ Contidos em uma escala que compreende de zero (0) a dez (10).

¹¹ Os dois (2) planos anteriores citam “melhoria da qualidade do ensino” e este plano cita “melhoria da qualidade da educação”.

Quadro 3: Metas IDEB previstas pelo PNE 2014-2024.

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental I	5,2	5,5	5,7	6
Anos iniciais do ensino fundamental II	4,7	5	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5	5,2

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil (2014).

Nota-se que, ao compararmos o Quadro 3 com o Quadro 2, observa-se que as metas foram mantidas, no entanto o PNE 2014-2024 apresenta trinta e seis (36) estratégias que visam contribuir com o cumprimento dessas metas, o que sugere a importância disso para as políticas educacionais, mas também denota a complexidade para a efetivação das mesmas.

Tendo por base uma lei federal vigente, no caso a que estabelece o PNE 2014-2024, que apresenta parâmetros mensuráveis sobre qualidade da educação, pode-se afirmar que o descumprimento de tais metas corresponda à infração de uma lei federal, portanto passível de cobrança judicial.

Ao considerar o itinerário percorrido da qualidade da educação aqui exposto, desde a atual Constituição Federal até o atual PNE 2014-2024, constatamos a existência de arcabouço legal e de evidências empíricas – no caso, os indicadores estatísticos – para a cobrança, por meio do Ministério Público, de uma educação de qualidade – em outras palavras, a judicialização da qualidade da educação básica nacional.

1.3. O conceito de judicialização

A opção pela utilização do conceito de judicialização nas análises desta pesquisa decorre de seu recorrente emprego na área do Direito, de sua presença em produções acadêmicas selecionadas no mapeamento bibliográfico inicial e também pela necessidade de viabilizar a associação com qualidade da educação como direito. A definição ampla de judicialização seria “entrar com petição perante o juiz sobre determinada causa” (DICIONÁRIO INFORMAL, 2016).

Outra definição encontrada, ainda que de modo amplo, é a de Mansur (2018, p. 1): “trata-se de um fenômeno mundial por meio do qual importantes questões políticas, sociais e morais são resolvidas pelo Poder Judiciário ao invés de ser solucionadas pelo

poder competente, seja este o Executivo ou o Legislativo”. Ou seja, leva-se ao Judiciário uma matéria violada para que o estabelecido legalmente seja cumprido, como destaca Canella Júnior (2011, p. 148)

Na busca por uma conceituação mais adensada, destacamos o posicionamento de Cury e Ferreira (2009, p. 33) que, após apresentarem um conjunto de leis referentes à educação como direito, afirmam:

Assim, a partir da atual Constituição e das leis que se seguiram, a educação passou a ser efetivamente regulamentada, com instrumental jurídico necessário para dar ação concreta ao que foi estabelecido, pois de nada adiantaria prever regras jurídicas com relação à educação (com boas intenções) se não fossem previstos meios para sua efetividade.

Com base nesse excerto, é possível afirmar que tudo aquilo que está previsto legalmente – inclusive as questões relacionadas à educação – são passíveis de questionamento judicial, desde que bem fundamentadas, é claro.

Outra produção que contribui para melhor entendimento do conceito é a de Barroso (2012, p. 25), ao afirmar que “a Judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado da vontade política”. O autor reforça sua posição ao destacar que

a judicialização decorre do modelo de Constituição analítica e do sistema de controle de constitucionalidade abrangente adotados no Brasil, que permitem que discussões de largo alcance político e moral sejam trazidas sob a forma de ações judiciais. Vale dizer: a judicialização não decorre da vontade do Judiciário, mas sim do Constituinte (p. 31).

Ao considerar o exposto por Barroso, é possível afirmar que judicializar é um mecanismo que possui amparo constitucional e permite que questões como as relacionadas à educação – foco desta pesquisa – não fiquem restritas ao interior das escolas e alcancem, sim, as mais altas esferas legais para sua efetivação.

Assim, como exposto, a educação é um direito constitucional, e sua qualidade, além de ser um princípio constitucional, também é um direito amparado legalmente; portanto, numa perspectiva lógica, é passível de ser cobrado judicialmente por estar dentro de uma Lei, ser uma regra.

Algumas produções acadêmicas relatam a utilização do Judiciário para solucionar questões do cotidiano escolar e que possuem respaldo legal. Zander (2015) relata a utilização do Judiciário para garantir as matrículas de alunos com seis (6) anos; Silva (2016) descreve a utilização do Judiciário para garantir vagas na educação infantil; e Goethel (2016) descreve a necessidade de intervenção do Judiciário para resolver questões de violência ocorridas no ambiente escolar. Tais ocorrências evidenciam que levar ao Judiciário questões referentes à qualidade da educação é plenamente possível.

A jurisprudência também não aponta o que seja qualidade de ensino, apesar de enfrentar diversas situações em que confere direito individual à educação ou enceta a lançar decisões que asseguram a educação como direito fundamental social, favorecendo, através do julgamento de ações civis públicas ou outras ações constitucionais, um número indeterminado de sujeitos de direito.

Silveira (2011) analisa um conjunto de quatrocentos e oitenta e três (483) decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) no período de 1991 a 2008, referentes à educação, e subdivide esse conjunto em categorias e temas, porém o tema qualidade da educação não aparece. No mesmo sentido, Scaff e Pinto (2016) analisam a atuação do Superior Tribunal Federal (STF) no período de 2003 a 2012 referente à educação e também não encontram o tema qualidade da educação presente, contudo ressaltam o posicionamento favorável do STF para a maioria das decisões.

Em análise realizada por Cabral (2008), ficou constatada a inexistência de decisões emitidas pelos Tribunais Superiores brasileiros sobre ações pleiteando a qualidade de ensino ou a responsabilização do Poder Executivo pela falta de qualidade, em qualquer nível de ensino. Como bem apontado por Cury e Ferreira (2009), o que se discute no Poder Judiciário é a não qualidade em função da falta de uma noção precisa de qualidade. Ainda para Cury (2014), a não qualidade é a falta de escolas, falta de vagas nas escolas e repetências sucessivas, redundando nas reprovações, seguidas de desencanto, da evasão e do abandono.

Desse modo, verifica-se que a garantia da qualidade da educação como princípio constitucional deve ser buscada em qualquer sistema de ensino, com a possibilidade de acionar o Poder Judiciário para sua concretização. Incumbe aos entes federativos, na sua esfera de competência, autorizar e fiscalizar as instituições de ensino, adotando providências face ao não alcance do padrão mínimo de qualidade, que

pode ser medido desde as instalações físicas do estabelecimento até a composição dos recursos humanos e resultados de avaliações oficiais, como IDEB ou IDESP.

Nesse sentido, a utilização de um indicador estatístico, no caso o IDEB, estabelecido legalmente (BRASIL, 2014) como parâmetro de qualidade da educação nacional, torna possível a judicialização da educação que, segundo Cury e Ferreira (2009, p. 33), “significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprirem-se as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas”. Todavia, a concretização das políticas públicas não se limita à esfera do Judiciário, uma vez que

O Poder Judiciário tem uma atribuição constitucional residual em matéria de políticas públicas. Isto significa que a jurisdição não pode intervir indistintamente nas políticas públicas desenvolvidas pelos demais poderes. Somente no caso de omissão ou de contrariedade com os núcleos constitucionais de irradiação é que o Poder Judiciário intervém nas políticas públicas (CANELLA JÚNIOR, 2011, p. 148).

Na prática, a exigência do direito à qualidade da educação guarda enormes desafios, tanto na superação da falta de preparo do sistema judiciário brasileiro para lidar com essa temática como na ausência ou ineficácia de políticas públicas que o garantam; contudo, o estabelecimento do IDEB como parâmetro legal da educação básica nacional apresenta-se como possibilidade concreta de se questionar judicialmente o cumprimento desse direito.

Ao considerarmos a possibilidade concreta de judicialização da qualidade da educação a partir das evidências empíricas obtidas com um indicador estatístico legalmente estabelecido, deparamo-nos com outro desafio presente no cotidiano das escolas e apontado por Canário (2005): a naturalização das práticas escolares. Ou seja, o não cumprimento das metas IDEB estabelecidas para cada escola é algo considerado normal, previsto e natural, haja vista que a cobrança – caso exista – será respondida com as habituais justificativas informais e não causará impacto significativo nas práticas escolares. Daí a fundamental importância de trazer o Ministério Público para essa questão e, para tanto, a elaboração de um instrumento que possibilite ao cidadão lutar pelo seu direito.

Tendo em vista o exposto até o momento, torna-se viável apresentar um instrumento jurídico que possibilite exigir judicialmente a qualidade da educação quando esta não é cumprida pelo órgão competente e não atinge as metas anualmente estabelecidas pelos indicadores, no nosso caso, o IDESP.

2 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA PAULISTA DE ENSINO REGULAR E A POSSIBILIDADE DE SUA JUDICIALIZAÇÃO

Na seção anterior foram apresentados a sustentação legal do direito a uma educação de qualidade no âmbito nacional e o conceito de judicialização. Esta seção é dedicado a investigar como a qualidade da educação pública de uma rede estadual, no caso a rede pública paulista de ensino regular, é amparada legalmente, mensurada e as possibilidades de sua judicialização.

De imediato, uma questão se destaca: no âmbito federal, a qualidade da educação básica é mensurada pelo IDEB e amparada por uma lei federal (BRASIL, 2014), contudo, no âmbito estadual, e nesse caso no paulista, além do IDEB, a qualidade da educação básica oferecida pela rede pública paulista de ensino regular é mensurada pelo IDESP, o qual, por sua vez, é amparado legalmente por meio de uma Resolução Estadual (SÃO PAULO, 2008), resolução esta administrativa. Portanto, cabe investigar as possibilidades de judicialização da qualidade da educação pública paulista, em especial pelo fato de ser amparada por uma Resolução Estadual.

A qualidade da educação nas mais de 5.000¹² escolas da rede pública paulista de ensino regular é mensurada pelo IDESP, instituído como indicador de qualidade por meio da Resolução SE n. 74 (SÃO PAULO, 2008). Nesse sentido cabem algumas reflexões iniciais, em especial duas situações:

1) Na subordinação das leis, qual o peso de uma Resolução Estadual administrativa e “quem” pode elaborá-la? Quem pode alterá-la? Quem pode encerrá-la? Enfim, quais suas fragilidades?

2) O artigo 4º dessa Resolução apresenta:

As metas de qualidade de ensino são fixadas:

I - individualmente para cada unidade escolar, em cada etapa da escolarização do Ensino Fundamental (4ª e 8ª séries) e do Ensino Médio (3ª série);

II - para cada ano desde 2008 até 2030.

¹² Todas as escolas da rede pública paulista de ensino regular que atendem ao menos um dos seguintes anos – 3º, 5º e 9º ano do ensino fundamental – são mensuradas pelo IDESP, e a quantidade de escolas varia muito pouco de ano para ano. Em 2016, segundo a SEE-SP, foram mensuradas 5.105 escolas.

Portanto, o que acontece quando a escola não alcança anualmente a meta legalmente estabelecida? Quem responsabilizar, ou como e a quem recorrer? Como impedir ou diminuir significativamente a possibilidade de que tal fato se repita no ano seguinte valendo-se de meios legais?

Procurando abarcar essas reflexões, esta seção está organizado de modo a: 1) situar uma Resolução Estadual no cenário da Legislação Nacional e Estadual e realizar uma análise legal da Resolução SE n. 74 (SÃO PAULO, 2008) e 2) apresentar uma interpretação referente à possibilidade de judicialização da qualidade da educação básica oferecida pela rede pública paulista de ensino regular.

2.1. Uma Resolução Estadual na subordinação da legislação nacional

A atual Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), Constituição Cidadã, rígida, estabeleceu as diretrizes para o novo Estado Democrático de Direito que nascia. Dentre as várias inovações jurídicas, que procuravam atender aos legítimos anseios da sociedade, estava o novo processo legislativo, que nada mais é que um conjunto de atos que tem como finalidade a elaboração de leis. Segundo Temer (2003, p. 135):

Lei é ato normativo produzido pelo Poder Legislativo segundo a forma prescrita na Constituição, gerando direitos e deveres em nível imediatamente constitucional. Sua nota básica é a generalidade de seu conteúdo. Especifica-a o Executivo, ao administrar, dar, executar o disposto em lei.

O conjunto de leis vigentes no Brasil obedece a uma subordinação. Para o Direito, a dependência de uma norma significa que há uma fonte geradora superior. Observa-se que todas as leis são subordinadas à Constituição Federal, pois encontram seu fundamento de validade na Carta Magna.

A resolução tratada na Carta Magna em seu inciso VII, art. 59, é uma resolução legislativa, e a resolução referente ao IDESP é uma resolução administrativa.

Dentro da Constituição há os tipos de normas jurídicas, presentes na Seção VIII do Capítulo I do Título IV, que, a teor do art. 59, traz:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (BRASIL, 1988, p. 26-27).

Esse dispositivo trouxe os tipos de normas jurídicas que podem ingressar no nosso ordenamento jurídico a partir da entrada em vigência da Carta Magna, que mostra a compreensão sobre a elaboração das leis.

Desse modo, observa-se que nenhuma lei pode ultrapassar os direitos expressos pela atual Constituição Federal, pois ela é parâmetro para todas as outras leis que vêm para explicar e aprimorar os direitos descritos na Constituição Federal, e não para modificá-los.

No caso desta pesquisa, é importante ressaltar que a resolução referente ao IDESP encontra-se abaixo de todas as leis mencionadas nesse artigo 59 da CF, sendo necessário complementar que a dependência e/ou subordinação de uma lei obedece ao seguinte ordenamento:

- 1 - Constituição Federal (CF);
- 2 - emenda constitucional;
- 3 - lei complementar;
- 4 - lei ordinária;
- 5 - lei delegada;
- 6 - decreto legislativo;
- 7 - portaria
- 8 - instrução normativa, resolução, ato normativo, ato administrativo e avisos.

Aqui se encontra a resolução referente ao IDESP, que é um ato normativo.

A Resolução Estadual que trata do IDESP se subordina e respeita todas as outras leis, ou seja, por ser um ato normativo, ela é infralegal, devendo subordinar-se e respeitar a Constituição Federal ou a Constituição Estadual (CE) (SÃO PAULO, 1989), não devendo também contrariar a LDB (BRASIL, 1996a), por exemplo, que é Lei.

De fato, há um controle de constitucionalidade, pois tudo vem em obediência à CF, e uma lei deve sempre obedecer a todas as demais que estiveram anteriormente a ela e se subordinará e respeitará a todas. Bastos (2000, p. 392) discorre sobre o assunto:

o controle de constitucionalidade das leis consiste no exame da adequação das mesmas à Constituição, tanto de um ponto de vista formal quanto material, para efeito de recusar-se obediência ao seu mandamento, ou mesmo para efeito de declarar-lhe a nulidade.

Moraes (2001, p 597) alega que “controlar a constitucionalidade significa a adequação, a compatibilidade de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais”. Temer (1993, p. 88), por sua vez, dispõe que: “controlar a constitucionalidade de ato normativo significa impedir a subsistência da eficácia de norma contrária à Constituição”.

Mostra-se, portanto, que a resolução administrativa, mesmo sendo “frágil¹³” se comparada a uma lei, tem que respeitar as leis acima dela, passando por esse controle de constitucionalidade.

2.1.1. Subordinação da legislação nacional

Ao considerar a expressão “frágil”, no sentido proposto por esta pesquisa, faz-se necessário uma breve explicação.

A atual Constituição Federal, conforme seu artigo 60, é rígida, uma vez que para modificá-la é necessário um complexo e solene processo legislativo por meio de uma emenda constitucional, que deve ser aprovada por 3/5 das duas casas do Congresso, em dois turnos.

Não podem ser objeto de emenda constitucional (artigos 60, § 4º, I a IV) as chamadas “cláusulas pétreas”, dispositivos que não podem ser abolidos, nem mesmo por meio de emenda referida à federação. São elas: a forma federativa do Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário; e os direitos e garantias individuais.

Subordinadas à emenda constitucional encontram-se:

¹³ A utilização do termo frágil se dá pelo fato de que a proposição, as alterações e o encerramento de uma resolução são realizadas com maior facilidade se comparado à uma Lei ou, dito de outro modo, uma política ou ação educacional sustentada por uma resolução pode ser facilmente encerrada.

- Lei complementar – art. 69 da CF: é uma lei que tem como propósito complementar explicar, adicionar algo à Constituição Federal. Exigida em matérias específicas da Constituição, são aprovadas por maioria absoluta (correspondente ao primeiro número inteiro depois da metade do total dos membros) de votos nas duas Casas (Câmara e Senado). Apenas pode ser editada nas hipóteses taxativamente previstas na Constituição Federal, pois todas as demais matérias serão alvo de lei ordinária (OLIVEIRA e FERREIRA, 2007).

- Lei ordinária – Art. 59, III e art. 47 da Constituição Federal.

A lei ordinária diz respeito à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, à nacionalidade, à cidadania, aos direitos individuais, políticos e eleitorais, aos planos plurianuais e orçamentos e a todo o direito material e processual, como os códigos Civil, Penal, Tributário e respectivos processos. É aprovada por maioria simples.

- Lei delegada.

A lei delegada é elaborada pelo Presidente da República, a partir de delegação específica do Congresso Nacional, mas não pode legislar sobre atos de competência do Congresso, de cada casa, individualmente, sobre matéria de lei complementar nem sobre certas matérias de lei ordinária.

O presidente aprovará o pedido por meio de resolução.

- Medida provisória – Art. 59, V e art. 62 da Constituição Federal.

Segundo Lenza

a medida provisória é adotada pelo Presidente da República, por intermédio de ato monocrático, unipessoal, sem a participação do Legislativo, chamado a discuti-la somente em momento posterior, quando já adotada pelo Executivo, com força de lei e produzindo seus efeitos jurídicos (2007, p. 148).

- Resolução.

Esta resolução é legislativa, um ato administrativo normativo emitido por autoridade superior, com a finalidade de disciplinar matéria de sua competência

específica. As resoluções não podem produzir efeitos externos, tampouco contrariar os regulamentos e os regimentos, mas sim explicá-los.

- Decreto.

No sistema jurídico brasileiro, os decretos são atos administrativos da competência dos chefes do Poder Executivo (presidente, governadores e prefeitos).

Um decreto é utilizado pelo chefe do Poder Executivo para fazer nomeações e regulamentações de leis, assim como para lhes dar cumprimento efetivo, entre outras possibilidades.

- Portaria.

São atos administrativos que possuem fundamento de validade, e são expedidos por setores públicos específicos. É aqui que entra a resolução administrativa já tratada. A resolução administrativa, que regula o IDESP, fica inclusa nesse tópico das portarias.

Na portaria ficam todos os atos normativos, subordinados à CF, constituições estaduais e demais leis, ou seja, como dito alhures, a resolução estadual não pode contrariar a CE e as leis estaduais. A resolução estadual pode legislar sobre a educação, mas tem que analisar se não há conflito com as demais leis às quais é subordinada.

É um documento de ato administrativo de qualquer autoridade pública, que contém instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral, normas de execução de serviço, nomeações, demissões, punições ou qualquer outra determinação de sua competência.

Dessa forma, o processo legislativo é a elaboração de leis progredindo por fases, de iniciativa legislativa, discussão e votação de projetos até a promulgação e publicação da lei. Cada uma das leis tem seu processo, uns mais simples, outros mais difíceis, mas vêm para esclarecer, aperfeiçoar os direitos descritos na Constituição Federal, e não modificá-los. O procedimento da resolução administrativa, que é um ato normativo, é distinto do previsto para a elaboração das leis, pois ela vem para explicar uma norma ou lei.

2.2. A Resolução Secretaria da Educação n.74

O objetivo aqui é o de apresentar e analisar o conteúdo da Resolução SE n. 74 (SÃO PAULO, 2008), que estabelece o IDESP como parâmetro da qualidade da educação das escolas da rede pública paulista de ensino regular, e verificar se tal resolução sustenta a judicialização da qualidade da educação das escolas da rede pública paulista de ensino regular.

Como já explanado em tópico anterior, esta resolução é uma resolução administrativa, que é um ato normativo, infralegal, subordinada a todas as outras leis, devendo respeitar a CF, CE, LDB e todas as demais acima dela.

A resolução tem dupla subordinação, pois se subordina a leis e à CF. A sua introdução apresenta o seguinte texto:

A Secretária da Educação, considerando: que o Programa de Qualidade da Escola – PQE – visa garantir o direito fundamental de todos os alunos das escolas estaduais paulistas poderem aprender com qualidade e a necessidade de disponibilizar à unidade escolar diferentes indicadores de natureza quantitativa e qualitativa que forneçam diagnósticos acerca da qualidade do ensino oferecido e possibilitem a definição de metas exequíveis, resolve: (SÃO PAULO, 2008, p.1).

A introdução desta resolução oferece ensejo à explicação do direito fundamental que consta na Constituição Federal sobre a educação, em dar a todos o direito a uma educação de qualidade e a disponibilizar os índices de qualidade de cada escola do estado para que todos possam acompanhar a evolução do estabelecimento.

Artigo 1º– Fica instituído o Programa de Qualidade da Escola – PQE e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – IDESP, indicador de qualidade das escolas estaduais paulistas que permite:

I - avaliar a qualidade das escolas estaduais no Ensino Fundamental e Médio;

II - fixar metas específicas para a qualidade de ensino de cada unidade escolar que orientem os gestores escolares na tomada de decisões de modo a direcionar as escolas para a melhoria dos serviços educacionais que oferecem;

III - subsidiar ações para a promoção da melhoria da qualidade e da equidade do sistema de ensino na rede estadual (SÃO PAULO, 2008, p.1).

Neste artigo institui-se o Programa de Qualidade da Escola (PQE) e o IDESP como indicador da qualidade da educação oferecida pelas escolas da rede estadual, uma ferramenta para subsidiar a luta pela qualidade da educação.

Artigo 2º – O IDESP é calculado considerando dois critérios complementares:

I- o desempenho escolar, medido pelos resultados alcançados no SARESP (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo);

II- o fluxo escolar, qual seja, em quanto tempo os alunos aprenderam, medido pela taxa média de aprovação nas séries do Ensino Fundamental e do Ensino Médio (SÃO PAULO, 2008, p.1).

Este artigo apresenta os dois (2) critérios utilizados para o cálculo do IDESP, todavia exclui a possibilidade de incluir nesse índice qualquer outro aspecto considerado como importante pelos acadêmicos para a obtenção da qualidade educacional.

Artigo 3º – O IDESP subsidia:

I - o cálculo das metas de qualidade fixadas para cada unidade escolar;

II - o indicador coletivo específico a ser utilizado na atribuição da bonificação por desempenho ou mérito dos servidores (SÃO PAULO, 2008, p.1).

O Artigo 3º traz informações importantes porque define o IDESP como parâmetro das metas e porque, ao defini-lo para subsidiar o cálculo da bonificação, afirma que é uma prova do cumprimento das metas; portanto, também pode ser utilizado para confirmar o não cumprimento das metas.

Artigo 4º – As metas de qualidade de ensino são fixadas:

I - individualmente para cada unidade escolar, em cada etapa da escolarização do Ensino Fundamental (4ª e 8ª séries) e do Ensino Médio (3ª série);

II - para cada ano desde 2008 até 2030.

Parágrafo único: Em 2030 todas as unidades atingirão IDESP iguais a 7,0, 6,0 e 5,0, respectivamente para a 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e para a 3ª série do Ensino Médio, considerando os IDESP de cada etapa da escolarização apurado em 2007 para cada unidade escolar (SÃO PAULO, 2008, p.1).

Aqui paira uma questão: se essas metas não forem alcançadas, o que acontecerá com a unidade escolar? Apenas não haverá a bonificação ao servidor? Assim, como ficam os alunos? O que poderá ser feito se esse índice não chegar ao patamar estipulado para que seja garantido esse direito fundamental?

Artigo 5º - Esta resolução entra em vigor da data de sua publicação (SÃO PAULO, 2008, p.1).

Se está em vigor desde 2008, ou seja, em andamento há nove (9) anos, será que tal situação já foi questionada judicialmente? Será que existe jurisprudência?

É observado que esta resolução traz auxílio para a efetivação do padrão de qualidade almejado pela SEE-SP para as unidades escolares da rede pública paulista de ensino regular, oferecendo inclusive bonificação financeira a seus servidores para incentivar o cumprimento das metas estipuladas pelo IDESP. Porém, e quando tais metas não são cumpridas, o que acontece?

Por ser um instrumento que vem explicar a lei, nos dá ensejo para que possamos lutar por isso quando ela não é alcançada, ou seja, quando uma escola fica por anos estagnada em um índice pequeno e que nunca melhora, e podemos, assim, utilizar da Justiça para que seja verificado e efetivado este direito. Nesse sentido, independente de questões como a da aprendizagem ou não dos alunos, e se o IDESP mensura ou não a qualidade, o que importa aqui é o fato de que esta resolução confere ao IDESP a condição de evidência empírica do cumprimento, ou não, do estabelecido em texto legal.

3 O IDESP DE UMA ESCOLA DA REDE PÚBLICA PAULISTA DE ENSINO REGULAR NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

O conjunto de escolas da rede pública paulista de ensino regular compreende mais de cinco mil (5.000) escolas¹⁴, agrupadas em noventa e uma (91) Diretorias de Ensino (DE), distribuídas em seiscentos e quarenta e quatro (644) municípios,¹⁵ atendendo os ciclos I e II do Ensino Fundamental e o Ensino médio. Independentemente da etapa de escolarização a que atendem, da Diretoria de Ensino ou do município a que estão vinculadas, todas as escolas estão subordinadas legalmente à oferta de uma educação de qualidade, mensuradas anualmente pelo IDESP, o qual é composto por dois (2) critérios: desempenho e fluxo escolar.

Portanto, utilizo esta seção para apresentar os indicadores IDESP no período de 2007 a 2016 (primeira à última edição do IDESP) de uma escola da rede pública paulista de ensino regular com sede no município de Araraquara, com o objetivo de ilustrar o cumprimento, ou não, da oferta de uma educação de qualidade expressa pelo indicador IDESP. A opção por uma escola sediada em Araraquara é justificada pelo fato de que a autora reside em Araraquara e dessa forma pode se atualizar quanto à qualidade da educação das escolas da rede pública paulista de ensino regular nesse município, bem como pela possibilidade de apresentar os resultados desta pesquisa para uma ou mais escolas desse município.

Esta seção está organizado de modo a apresentar os indicadores com as médias IDESP da rede pública paulista de ensino regular nas três (3) etapas de escolarização no período de 2007 a 2016 e, de modo detalhado, os indicadores IDESP da escola objeto de estudo. Todas as informações expostas nesta seção são de domínio público e estão disponíveis no endereço eletrônico¹⁶ oficial da SEE-SP.

3.1. O IDESP da rede pública paulista de ensino regular no período de 2007 a 2016

¹⁴ Utilizo a expressão “mais de cinco mil (5.000) escolas em função da variação anual do número de escolas avaliadas. Em 2014 foram cinco mil e quarenta (5.040), em 2015 foram cinco mil e sessenta e sete (5.067) e em 2016 foram cinco mil cento e cinco (5.105) escolas.

¹⁵ O Estado de São Paulo possui 645 municípios, segundo Censo 2010 (BRASIL, 2010), e apenas um município não possui escola da rede pública paulista de ensino regular.

¹⁶ www.educacao.sp.gov.br

O IDESP da rede pública paulista de ensino regular de cada etapa de escolarização é divulgado anualmente por meio do “Boletim de Resultados da Escola”, informativo disponível no endereço eletrônico oficial da SEE-SP, que apresenta para cada escola suas informações IDESP, permitindo que compare seus indicadores com a Diretoria de Ensino a que está vinculada, bem como com a rede pública paulista de ensino regular, cujo IDESP é obtido pela média aritmética do conjunto de escolas, contudo é necessário destacar que:

- os valores apresentados estão contidos em uma escala que compreende de zero (0) a dez (10) e que
- a SEE-SP estabelece como metas a serem alcançadas, até o ano de 2030, pela rede pública paulista de ensino regular os seguintes valores: para o Ciclo I média 7; para o Ciclo II média 6 e para o ensino médio média 5. O que permite inferir – e não é objeto desta pesquisa – que estes valores (7, 6 e 5) expressam educação de qualidade para as respectivas etapas de escolarização e que é aceitável que este cenário seja “aguardado” até 2030.

A Tabela 1 apresenta, por etapa de escolarização, as médias IDESP desde sua primeira edição (2007) até a última edição com informações disponíveis (2016).

Tabela 1: Médias IDESP da rede pública paulista de ensino regular.

Etapa	Ano									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ciclo I	3,23	3,25	3,86	3,96	4,24	4,28	4,42	4,76	5,25	5,4
Ciclo II	2,54	2,6	2,84	2,52	2,57	2,5	2,5	2,62	3,06	2,93
Ens. Médio	1,41	1,95	1,98	1,81	1,78	1,91	1,83	1,93	2,25	2,3

Fonte: Elaborado pela autora a partir de São Paulo (2016).

As informações expostas na Tabela 1 destacam que, no Ciclo I, as médias estão em ascensão durante todo o período observado e que, no Ciclo II e no Ensino Médio, são observadas constantes oscilações nas médias. Ao considerar essas informações, é grande a possibilidade de que algumas – ou muitas – escolas não tenham conseguido cumprir as metas anualmente estabelecidas para o IDESP.

Neste sentido, realizei um mapeamento para verificar se o número de escolas¹⁷ que não cumpriu a meta IDESP em 2016 é significativo ou não, uma vez que o conjunto de escolas da referida rede supera cinco mil unidades. A Tabela 2 apresenta estas informações.

Tabela 2: Cumprimento das metas IDESP pelas escolas em 2016.

Etapa	Escolas	
	Avaliadas	Que não cumpriram as metas IDESP
Ciclo I	1.522	614 (40,34%)
Ciclo II	3.728	2.266 (60,78%)
Ens. Médio	3.668	1.640 (44,71%)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Gesqui (2017).

A considerar o exposto nas seções anteriores, de que os indicadores estatísticos de uma escola são considerados evidências empíricas do cumprimento, ou não, da oferta de uma educação de qualidade, as informações da Tabela 2 impressionam, visto que no cenário “menos ruim”, 40,34% das escolas que atendem o Ciclo I não cumpriram as metas IDESP para o ano de 2016 o que, em tese, justificaria uma investigação urgente por parte da SEE-SP nessa etapa de escolarização para ao menos minimizar este cenário. Porém, ao analisar os indicadores da rede como um todo (Ciclo I + Ciclo II + Ensino Médio), observa-se que 48,61% desse conjunto não cumpriu a meta IDESP estabelecida para o ano de 2016, o que, também em tese, justificaria uma investigação imediata em todas as etapas de escolarização.

Interessante destacar que esta pesquisa analisará os indicadores IDESP de apenas uma escola que não cumpriu as metas IDESP para o ano de 2016. Entretanto, com base nas informações da Tabela 2, a situação dessa escola não é diferente da de muitas da rede pública paulista de ensino regular.

3.2. A rede pública paulista de ensino regular na Diretoria de Ensino de Araraquara

¹⁷ O total de escolas exposto no Quadro 4 supera o total de escolas da rede pública paulista de ensino regular avaliadas em 2016, no caso cinco mil cento e cinco (5.105) escolas, pelo fato de que cada escola pode atender simultaneamente uma, duas ou as três (3) etapas de escolarização.

A Diretoria de Ensino de Araraquara é uma das noventa e uma (91) Diretorias de Ensino da SEE-SP, e cada Diretoria de Ensino abarca diferente quantidade de municípios e escolas. O Quadro 4 apresenta o conjunto de municípios e escolas que estão sob sua jurisdição.

Quadro 4: Municípios e escolas da Diretoria de Ensino de Araraquara em 2016.

Município	Quantidade de escolas
Américo Brasiliense	3
Araraquara	30
Boa Esperança do Sul	1
Gavião Peixoto	1
Matão	17
Motuca	1
Nova Europa	1
Rincão	1
Santa Lúcia	1
Trabijú	1
TOTAL	57

Fonte: Elaborada pela autora a partir de São Paulo (2016).

O Quadro 4 apresenta os dez (10) municípios e as cinquenta e sete (57) escolas que compunham a Diretoria de Ensino de Araraquara em 2016, porém é importante destacar que o município de Araraquara possui mais da metade das escolas da Diretoria de Ensino e é a sede administrativa da mesma, o que sugere dificuldades reduzidas de deslocamentos de pessoal para o acompanhamento das escolas sob sua jurisdição e sediadas no município se comparadas a outros municípios da Diretoria de Ensino.

3.2.1. A rede pública paulista de ensino regular no município de Araraquara

A rede pública paulista de ensino regular no município de Araraquara atendeu, em 2016, os Ciclos I e II do Ensino Fundamental e o Ensino Médio em trinta (30) escolas com os seguintes agrupamentos:

- Dez (10) escolas atenderam exclusivamente o Ensino Fundamental I;
- Uma escola atendeu simultaneamente o Ensino Fundamental I e o Ensino Fundamental II;

- Uma escola atendeu exclusivamente o Ensino Fundamental II;
- Três (3) escolas atenderam exclusivamente o Ensino Médio e
- Quinze (15) escolas atenderam simultaneamente o Ensino Fundamental II e o Ensino Médio.

No que se refere ao cumprimento das metas IDESP no ano letivo de 2016, o desempenho foi o seguinte:

- Das dez (10) escolas que atenderam exclusivamente o Ensino Fundamental I, cinco (5) apresentaram IDESP 2016 inferior se comparado ao de 2015, ou seja, além de não cumprirem as metas estabelecidas pela SEE-SP, retrocederam quanto à qualidade da educação oferecida, segundo o IDESP;
- A escola que atendeu simultaneamente o Ensino Fundamental I e o Ensino Fundamental II apresentou IDESP 2016 inferior se comparado ao de 2015, tanto no Ensino Fundamental I como no II, ou seja, além de não cumprir as metas estabelecidas pela SEE-SP, retrocedeu quanto à qualidade da educação oferecida, segundo o IDESP;
- A escola que atendeu exclusivamente o Ensino Fundamental II apresentou IDESP 2016 superior se comparado ao de 2015, ou seja, cumpriu as metas estabelecidas pela SEE-SP e garantiu a qualidade da educação oferecida, segundo o IDESP;
- Das três (3) escolas que atenderam exclusivamente o Ensino Médio, uma¹⁸ não atendia esta clientela em 2015, portanto não permite comparações, e as outras duas apresentaram IDESP 2016 inferior se comparado ao de 2015, ou seja, além de não cumprirem as metas estabelecidas pela SEE-SP, retrocederam quanto à qualidade da educação oferecida, segundo o IDESP; e
- Das quinze (15) escolas que atenderam simultaneamente o Ensino Fundamental II e o Ensino Médio em 2015, sete (7) apresentaram IDESP 2016 inferior se comparado ao de 2015, ou seja, além de não cumprirem as metas estabelecidas pela SEE-SP, retrocederam quanto à qualidade da educação oferecida, segundo o IDESP.

¹⁸ O IDESP 2016 desta escola foi o mais elevado das escolas de Araraquara.

As informações aqui expostas sugerem um cenário, no mínimo, preocupante, haja vista que do total de trinta (30) escolas da rede pública paulista de ensino regular com sede no município de Araraquara e que apresentaram IDESP em 2016, vinte e nove (29) possibilitaram a verificação do cumprimento de metas, pois possuíam IDESP 2015, contudo, dessas vinte e nove (29) escolas, quinze (15) não cumpriram as metas estabelecidas, além de apresentarem IDESP 2016 inferior ao de 2015 em uma das etapas que atendiam, ou em ambas as etapas, no caso de seis (6) escolas.

A partir desse cenário selecionei, para uma análise mais adensada, uma escola a partir dos seguintes critérios: 1) integrante do grupo de escolas que atende simultaneamente o Ciclo II e o Ensino Médio por ser este o agrupamento com maior número de escolas que não cumpriu as metas IDESP 2016 e 2) não tenha cumprido a meta IDESP 2016 nas duas etapas atendidas pela escola.

3.2.2. A escola em análise

O primeiro IDESP das escolas da rede pública paulista de ensino regular refere-se ao ano letivo de 2007, portanto as primeiras metas projetadas para essas escolas são para o ano letivo de 2008, e a partir desse ano todas as metas passaram a ser revisadas anualmente pela SEE-SP para cada escola em função do IDESP obtido.

A escola selecionada para análise apresenta IDESP 2007 e 2008 apenas para o Ensino Médio, e em 2009 inclui o Ensino Fundamental Ciclo II; de 2009 até a última edição, 2016, permanece atendendo Ensino Fundamental II e Ensino Médio simultaneamente.

3.2.2.1. O IDESP da escola em análise

Com a finalidade de adensar a análise sobre esta escola, a Tabela 3 apresenta seu IDESP no período de 2007 a 2016.

Tabela 3: IDESP da escola no período de 2007 a 2016.

Etapa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ciclo II			3,1	2,64	2,24	2,79	2,74	2,37	2,82	1,64
Ensino Médio	1,45	2,12	2,16	1,35	2,02	1,76	1,74	1,28	1,91	1,25

Fonte: Elaborado pela autora a partir de São Paulo (2016).

Observa-se que o IDESP oscila de um ano para outro, o que é compreensível, haja vista os muitos fatores presentes no cotidiano de uma escola da rede pública paulista de ensino regular, todavia destacam-se dois (2) fatos: o primeiro é que se observam mais quedas do que elevações nos valores absolutos, e o segundo é que os valores de 2016 são bem inferiores ao obtidos pela escola nas primeiras edições do IDESP, portanto cabe aqui apresentar, por meio da Tabela 4, o percurso de 2007 a 2016 dessa escola no que se refere ao cumprimento das metas IDESP.

Tabela 4: IDESP previsto e alcançado pela escola no período de 2007 a 2016.

Ano	Etapa	Ano anterior	Meta estabelecida	Obtido	Variação
2007	Ciclo II				
	Ens. Médio			1,45	
2008	Ciclo II				
	Ens. Médio	1,45	1,55	2,12	0,67
2009	Ciclo II			3,1	
	Ens. Médio	2,12	2,22	2,16	0,04
2010	Ciclo II	3,1	3,23	2,64	0,46
	Ens. Médio	2,16	2,27	1,35	0,81
2011	Ciclo II	2,64	2,83	2,24	0,4
	Ens. Médio	1,35	1,52	2,02	0,67
2012	Ciclo II	2,24	2,44	2,79	0,55
	Ens. Médio	2,02	2,21	1,76	0,26
2013	Ciclo II	2,79	2,92	2,74	0,05
	Ens. Médio	1,76	1,87	1,74	0,02
2014	Ciclo II	2,74	2,9	2,37	0,37
	Ens. Médio	1,74	1,88	1,28	0,46
2015	Ciclo II	2,37	2,55	2,82	0,45
	Ens. Médio	1,28	1,42	1,91	0,63
2016	Ciclo II	2,82	3	1,64	1,18
	Ens. Médio	1,91	2,06	1,25	0,66

Fonte: Elaborado pela autora.

Os campos ano, etapa, ano anterior, meta estabelecida e obtido são de fácil compreensão para o leitor, contudo o campo “variação” exige a apresentação de algumas informações para melhor compreensão: 1) variação corresponde à diferença entre o IDESP obtido e o IDESP do ano anterior; 2) os valores apresentados na cor

vermelha expressam as ocorrências em que o IDESP obtido é menor que o IDESP do ano anterior, ou seja, ocorrências em que a etapa de escolarização em questão além de não cumprir as metas estabelecidas pela SEE-SP apresentou uma queda em sua qualidade de ensino, segundo os parâmetros IDESP.

Apesar das oscilações, o Ensino Médio apresentava em 2007 um IDESP de 1,45, e em 2016, de 1,25; por sua vez, o Ciclo II apresentava IDESP de 3,1 em 2009 e de 1,64 em 2016, ou seja, em 2016 a qualidade da educação oferecida por essa escola, segundo o IDESP, é inferior à oferecida pelo menos sete (7) anos atrás, o que permite levantar a hipótese de que, se os pais ou responsáveis pelos alunos, os profissionais da escola ou outros atores da sociedade como Ministério Público tivessem questionado o não cumprimento das metas em 2010, por exemplo, o cenário poderia ser outro.

Esses números, em especial a criação de uma série histórica, podem ser utilizados como evidência empírica do não cumprimento da oferta de uma educação de qualidade, ou seja, gerar jurisprudência? A considerar as informações expostas anteriormente nesta pesquisa, sim.

Outra análise importante é a seguinte: na Tabela 4 utilizamos o IDESP de cada etapa atendida pela escola para desenvolver análises e questionar, porém como o IDESP é composto por dois (2) critérios, no caso o Indicador de Desempenho (ID) e o Indicador de Fluxo (IF), como estariam esses critérios nesse período?

- ***Quanto ao Indicador de Desempenho***

O Indicador de Desempenho (ID) de uma escola é obtido a partir da média do desempenho dos alunos nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e de Matemática nas avaliações do SARESP. Os avaliados são os alunos matriculados nas séries finais de cada etapa de escolarização, neste caso, no nono anos do Ciclo II e no terceiro anos do Ensino Médio. Vale lembrar que o indicador obtido pode variar de zero (0) a dez (10) e que quanto maior o valor, melhor o desempenho. A Tabela 5 apresenta o ID da escola no período de 2007 a 2016.

Tabela 5: Indicador de Desempenho obtido pela escola no período de 2007 a 2016.

Etapa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ciclo II			3,37	2,89	2,38	3,07	2,94	2,69	3,21	2,04
Ensino Médio	2,08	3,25	2,76	2,04	2,7	2,38	2,13	2,04	2,32	1,93

Fonte: Elaborado pela autora.

O raciocínio aqui é o mesmo que utilizamos para analisarmos o IDESP, ou seja, os indicadores em 2016 são piores dos que os de 2007 para o Ensino Médio e os de 2009 para o Ciclo II, ou seja, o trabalho pedagógico tem caído em qualidade e isso corresponde diretamente, segundo o IDESP, a não aprendizagem efetiva dos alunos. Algumas questões surgem: numa escala que varia de zero (0) a dez (10), os valores obtidos pela escola (mesmo os mais elevados) são aceitáveis? O que a escola tem feito para melhorar esse quadro? Quais registros a escola apresenta para justificar esse cenário?

- ***Quanto ao Indicador de Fluxo***

O Indicador de Fluxo (IF) de uma escola é obtido a partir das taxas de aprovação de todos os alunos de todas as séries da etapa em questão ou, em outras palavras, expressa o percentual de alunos aprovados naquela etapa de escolarização – neste caso, o Ensino Fundamental II ou o Ensino Médio. A Tabela 6 apresenta o IF da escola.

Tabela 6: Indicador de Fluxo obtido pela escola no período de 2007 a 2016.

Etapa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ciclo II			0,9216	0,9132	0,943	0,9091	0,9305	0,8796	0,8796	0,8043
Ensino Médio	0,7	0,651	0,7826	0,6612	0,7496	0,7414	0,8191	0,6296	0,8239	0,6458

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, como no indicador de desempenho, os indicadores de fluxo desta escola sugerem que as taxas de retenção são altas, haja vista que no Ciclo II, em 2016, praticamente 20% dos alunos matriculados do 6º ao 9º ano foram reprovados, e praticamente 35% dos alunos matriculados do 1º ao 3º ano do Ensino Médio também foram – ou seja, são taxas absurdas para o ano de 2016. Contudo, ao observarmos todo o período (2007 a 2016), verificamos que as taxas – salvo um ou outro ano – sempre

foram ruins, o que nos permite o questionamento: o que tem sido realizado pela escola para solucionar ou ao menos amenizar esse cenário?

Ao considerarmos a educação de qualidade como um direito, observa-se que nessa escola esse direito não tem sido respeitado, haja vista que as metas IDESP 2016 não foram alcançadas e que o não cumprimento das metas anualmente estabelecidas é recorrente; observa-se também que os critérios que compõem o IDESP apresentam valores que justificariam intervenções pontuais por parte da gestão da escola no sentido de amenizar esse quadro.

3.3. As instâncias administrativas superiores nesse cenário

Até o momento, os dados apresentados (IDESP, Indicador de Desempenho e Indicador de Fluxo) permitem questionar a escola em análise, porém, ao considerarmos que todas essas informações são disponibilizadas pela SEE-SP e analisadas pela Diretoria de Ensino, ou seja, existe toda uma hierarquia de responsabilidades até se chegar à escola, será que o questionamento também não pode ser estendido a essas instâncias? Vejamos os dados da Tabela 7.

Tabela 7: IDESP obtido pela escola no período de 2007 a 2016 e comparado com as demais instâncias administrativas da SEE-SP.

Ano	Etapa	Escola	Município	Diretoria	Rede Estadual	Município	Diretoria	Rede Estadual
2007	Ciclo II							
	Ens. Médio	1,45	1,61	1,64	1,41	-0,16	0,19	0,04
2008	Ciclo II							
	Ens. Médio	2,12	2,11	2,22	1,95	0,01	-0,1	0,17
2009	Ciclo II	3,1	3,27	3,18	2,84	-0,17	0,08	0,26
	Ens. Médio	2,16	2,06	2,16	1,98	0,1	0	0,18
2010	Ciclo II	2,64	2,73	2,79	2,52	-0,09	-0,15	0,12
	Ens. Médio	1,35	1,68	1,83	1,81	-0,33	-0,48	-0,46
2011	Ciclo II	2,24	2,86	2,85	2,57	-0,62	-0,61	-0,33
	Ens. Médio	2,02	1,81	1,92	1,78	0,21	0,1	0,24
2012	Ciclo II	2,79	2,75	2,74	2,5	0,04	0,05	0,29
	Ens. Médio	1,76	1,99	1,96	1,91	-0,23	-0,2	-0,15
2013	Ciclo II	2,74	2,61	2,63	2,5	0,13	0,11	0,24
	Ens. Médio	1,74	1,95	1,92	1,83	-0,21	-0,18	-0,09
2014	Ciclo II	2,37	2,72	2,78	2,62	-0,35	-0,41	-0,25
	Ens. Médio	1,28	2,22	2,17	1,93	-0,94	-0,89	-0,65
2015	Ciclo II	2,82	3,17	3,35	3,06	-0,35	-0,53	-0,24
	Ens. Médio	1,91	2,8	2,6	2,25	-0,89	-0,69	-0,34
2016	Ciclo II	1,64	3,09	3,08	2,93	-1,45	-1,44	-1,29
	Ens. Médio	1,25	2,82	2,53	2,3	-1,57	-1,28	-1,05

Fonte: Elaborado pela autora.

Importante destacar que, para melhor compreensão da Tabela 7, as informações expostas e que utilizam a cor de fonte vermelha expressam as ocorrências em que o IDESP da escola é menor se comparado à instância administrativa em questão. Utilizo como exemplo as informações referentes o ano de 2010 em que o IDESP do ciclo II da escola foi de 2,64 e menor (0,09) se comparado ao IDESP do município (2,73); menor (0,15) se comparado ao IDESP da Diretoria de Ensino (2,79) e maior (0,12) se comparado ao IDESP da rede estadual. Dada à quantidade de possibilidades de comparação de informações a utilização da cor da fonte vermelha se mostrou eficiente.

As informações apresentadas na Tabela 7 possibilitam algumas análises, porém sempre comparando o IDESP da escola com as demais instâncias administrativas, contudo a utilização de fonte vermelha como recurso para destacar as situações em que a escola se encontra com indicadores inferiores as demais instâncias administrativas se mostrou válida, haja vista que na maioria das “comparações” o indicador da escola é inferior às demais instâncias administrativas.

A maioria das situações está em vermelho, ou seja, esta escola apresenta uma qualidade inferior se comparada às demais instâncias em diversas situações, porém do ano de 2013 em diante o quadro se agrava, pois se antes oscilava, agora se mantém abaixo por quatro (4) anos seguidos; nesse sentido destaco que:

- esta escola apresenta um cenário de não cumprimento de um direito expresso nos indicadores IDESP;
- as possíveis causas desses indicadores envolvem os dois (2) critérios que compõem o IDESP (desempenho e fluxo escolar), o que aponta para a utilização por parte da escola de práticas ineficazes na tentativa de alterar tal cenário;
- as instâncias administrativas superiores à escola têm informações suficientes sobre essa situação;
- a organização e análise dessas informações representam a produção de evidências empíricas que possibilitam o questionamento legal da escola e das instâncias administrativas superiores quanto ao não cumprimento do direito constitucional de uma educação de qualidade e
- está confirmada a necessidade de elaboração de um instrumento que possibilite ao cidadão questionar legalmente a escola nessa situação.

As informações e análises expostas nesta seção evidenciam que o não cumprimento das metas IDESP 2016 estabelecidas pela SEE-SP não é realidade apenas da escola analisada, e sim de muitas outras escolas da rede pública paulista de ensino regular. Sugere a necessidade urgente de investigações que excedam as médias aritméticas ou a simples comparação de dados de um ano para o outro. Ainda assim, nem mesmo a elevação das médias aritméticas tem sido observada na escola em análise.

Nesse sentido, se mostra necessária a elaboração de um instrumento que permita a qualquer indivíduo judicializar a qualidade da educação básica nas escolas da rede pública paulista de ensino regular.

4 O MODELO DE REPRESENTAÇÃO

As seções anteriores evidenciaram alguns pontos para justificar a necessidade de elaboração e apresentação de uma proposta de instrumento para protocolar junto ao Ministério Público sua participação no encaminhamento de soluções referentes à qualidade da educação oferecida pelas escolas da rede pública paulista de ensino regular. Os pontos são estes:

- O direito a uma educação básica de qualidade é amparado legalmente no âmbito nacional e estadual;
- A educação da rede pública paulista de ensino regular é amparada legalmente por uma Resolução Estadual (SÃO PAULO, 2008) que estabelece o IDESP como parâmetro para mensurar a qualidade da educação nas escolas dessa rede, com metas por escola anualmente determinadas pela SEE-SP;
- A rede pública paulista de ensino regular tem apresentado – desde a primeira edição do IDESP em 2007 até a última edição disponível, no caso 2016 – dificuldades para cumprir essas metas;
- As instâncias administrativas da SEE-SP têm conhecimento das dificuldades enfrentadas pela rede, pelas Diretorias de Ensino e por cada escola no cumprimento dessas metas, uma vez que a SEE-SP é responsável pela divulgação desses resultados;
- A escola investigada nesta pesquisa apresenta o não cumprimento das metas IDESP 2016, bem como um histórico de não cumprimento dessas metas por anos e de modo sequencial em certos períodos;
- O mapeamento bibliográfico realizado inicialmente, assim como a recorrente utilização do banco de resumos da CAPES e da SciELO para verificar as produções acadêmicas referentes ao direito à educação, não apresentam produções que descrevam como cobrar judicialmente a efetivação desse direito; e
- A atuação da autora no campo do Direito tem mostrado que, para o cidadão, o Ministério Público é algo “distante” ou apenas acessível aos advogados – e advogados custam caro.

Nesse sentido, esta seção tem por objetivo apresentar um instrumento – aqui descrito como “modelo de representação – cujo objetivo principal é o de contribuir com pais e/ou responsáveis pelo aluno matriculado em uma escola da rede pública paulista de ensino regular a solicitar a intervenção do Ministério Público para o cumprimento do direito a uma educação de qualidade, com base nos indicadores IDESP, reunindo e organizando as informações necessárias para que o Ministério Público ao menos protocole essa solicitação.

Faz-se necessário destacar também que a utilização da expressão “ao menos protocole” não é depreciativa e sim corresponde a três (3) possíveis desdobramentos: 1) que este instrumento contempla as informações essenciais para seu recebimento por parte do Ministério Público; 2) a garantia de uma devolutiva do Ministério Público para o cidadão e 3) que o tema “direito à educação de qualidade nas escolas da rede pública” pode sim ser debatido em seu âmbito legal.

Outra situação a ser destacada é o fato de que, ao se afirmar que este instrumento pode contribuir com “pais e/ou responsáveis pelos alunos”, não se desconsidera que em uma situação ideal tal questionamento junto ao Ministério Público deveria ser realizado pelo Conselho de Escola da instituição em questão, que é o colegiado mais indicado para esse assunto – e não pelo fato de o Conselho ter mais ou menos direitos que pais e/ou responsáveis, e sim pela possibilidade de se evitar que tal questionamento seja tomado pela escola como algo pessoal e conseqüentemente o pai ou responsável seja visto de modo “diferente” pela comunidade escolar.

Dessa forma, antes de apresentar o instrumento em questão, cabe ressaltar que existem possibilidades de se resolver questões como a do cumprimento das metas IDESP pela escola sem judicializar e, em última hipótese, acionar o Ministério Público para que ele articule junto à escola as devidas providências.

Uma possibilidade é a de os pais e/ou responsáveis pelo aluno, ao questionarem a escola sobre o baixo índice de qualidade, encontrarem-se, ainda que implicitamente, em posição de quem “pede”, “cobra” a escola, portanto cabe a eles acionar o Conselho de Escola e exigir administrativamente encaminhamentos para uma possível melhora no IDESP, ao passo que ao Ministério Público cabe investigar e solucionar esse problema, caso tenha falhado a primeira hipótese. A melhor maneira de resolver algo dessa maneira é a união de pais, fazer tudo no coletivo, para tornar a questão impessoal.

Outra possibilidade é a realização de um abaixo-assinado, iniciando uma mobilização ainda sem órgão jurisdicional, pois tudo que for feito antes melhora a qualidade da representação posteriormente, quando for necessária a entrada do MP. O artigo 14 da LDB fala sobre os conselhos:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, p.5).

A primeira trincheira, portanto, seguindo a proposta desse artigo, é a formação do conselho para debater e, se necessário, iniciar uma luta interna no âmbito da escola para o cumprimento da oferta de uma educação de qualidade.

Assim, antes de direcionar o problema encontrado ao Ministério Público, é necessário utilizar os instrumentos administrativamente disponíveis para situações como esta. O Ministério Público não é um órgão que pertence ao Poder Judiciário, e sim um órgão da esfera administrativa que atua perante o Judiciário. Numa situação ideal, as questões referentes à qualidade da educação deveriam ser resolvidas sem a necessidade de atuação do Ministério Público, contudo, para além do campo das possibilidades ou do idealismo, o artigo 129 da Constituição Federal estabelece:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV- promover ação de inconstitucionalidade ou representação para fins da intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta constituição (BRASIL, 1988, p.46).

Segundo Mazzilli (2000, p.53), o inquérito civil e a ação pública são respectivamente:

O inquérito civil é uma investigação administrativa prévia a cargo do Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública ou coletiva.

Ação Civil Pública (art. 129, III CF, Lei 7347/85, art. 5º) já serve para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos. Cidadão não pode propor Ação Civil Pública, somente os entes Federativos e MP.

Posto que o Ministério Público é a instância administrativa competente que pode receber uma representação referente ao não cumprimento de um direito constitucional faz-se necessário – e este é o objetivo central deste instrumento – apresentar o encadeamento para se realizar uma petição tendo em vista o não oferecimento de educação de qualidade no ano letivo de 2016 na Escola Estadual Chamberleia Cema.¹⁹

Vale destacar que para fazer uma representação é necessário reunir a maior quantidade de informações possíveis para que o Ministério Público possa identificar e apurar os problemas. É preciso citar o local dos fatos, a escola envolvida, e descrever com utilizando o maior número de elementos, como documentos e estatísticas, entre outros, referentes aos fatos que estão sendo peticionados. Para tanto, foi aqui elaborada uma proposta de documento com o objetivo de auxiliar o cidadão na realização da representação.

A seguir apresentamos as etapas para uma petição/representação junto ao Ministério Público:

Primeira etapa: O cidadão pode encaminhar ao Ministério Público uma representação²⁰ ou comparecer pessoalmente para realizá-la.

Quando o Ministério Público recebe informações sobre algo que desrespeitou o direito social, como, nesse caso, o direito à educação de qualidade, ele pode instaurar um inquérito civil para ouvir quem ocasionou o dano e levantar provas.

Quando houver evidências do ato prejudicial a um ou vários cidadãos, o Ministério Público pode fazer um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC),²¹ que o

¹⁹ Nome fictício, porém os dados são oficiais e públicos.

²⁰ Documento escrito que conta o problema e solicita providências.

²¹ É o meio mais adequado para que o Ministério Público cumpra o seu papel como garantidor do direito fundamental à educação.

MEC descreve em seu endereço eletrônico oficial como “um documento utilizado pelos órgãos públicos, em especial pelos ministérios públicos, para o ajuste de condutas contrárias à lei”,²² ou ingressar com uma ação judicial. Nesse caso, como descrito nas seções anteriores, a judicialização da qualidade da educação é possível a partir do exposto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), no ECA (BRASIL, 1990), na LDB (BRASIL, 1996a), no atual PNE (BRASIL, 2014) e, especificamente para as escolas da rede pública paulista de ensino regular, na Resolução SE 74 (SÃO PAULO, 2008).

Somem-se a isto as evidências empíricas apresentadas por meio dos indicadores IDESP obtidas pela escola e que são de domínio público. Tanto a sustentação legal como as evidências estão contempladas na proposta de documento.

Segunda etapa: O cidadão deverá aguardar o retorno da representação feita ao Ministério Público que deve ocorrer em, no máximo, trinta (30) dias. Dessa forma, o MP instaurará um inquérito civil na Promotoria, que é um instrumento de investigação.

Concluído esse trâmite, no caso de constatação de irregularidades tenta-se uma solução amigável, no caso um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC); caso esse se apresente ineficaz, o Ministério Público proporá a Ação Civil Pública.

Outro elemento importante a ser destacado é que os indicadores IDESP utilizados nesta pesquisa são de uma escola da rede pública paulista de ensino regular sediada no município de Araraquara, município este que possuía trinta (30) escolas em 2016, e que apresenta, como exposto anteriormente, uma elevada quantidade de outras escolas em condições IDESP semelhantes à escola investigada.

4.1. A proposta de modelo de representação

A proposta de modelo de representação aqui apresentada tem por objetivo reunir e organizar as informações consideradas necessárias para sua apresentação junto ao Ministério Público.

Certamente o texto utilizado para a exposição do problema deverá ser adequado para cada escola, tendo por base os possíveis contatos ocorridos entre pais e/ou responsáveis pelos alunos e a escola.

²²Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pnlem/355-perguntas-frequentes-911936531/educacao-a-distancia-1651636927/13357-o-que-e-um-termo-de-ajuste-de-conduta-tac>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

Outro elemento que deve ser adequado são os indicadores IDESP, pois cada escola possui o seu e todos os pais e/ou responsáveis pelos alunos têm direito ao acesso a esses dados. Encontram-se disponíveis em página específicas no endereço oficial da SEE-SP²³.

Em contrapartida, a fundamentação legal apresentada deverá ser mantida, uma vez que todas as escolas da rede pública paulista de ensino regular estão subordinadas à mesma legislação.

Ao Ministério Público de Araraquara-SP.

Assunto: Denúncia contra o não cumprimento da oferta de educação de qualidade pela Escola Estadual Chamberleia Cema, sediada no município de Araraquara-SP.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROMOTOR DE JUSTIÇA

FULANO DE TAL,....., vem, respeitosamente, relatar os seguintes fatos que ensejam a atuação do Ministério Público:

Como pai e/ou responsável por aluno regularmente matriculado na referida escola, solicito a intervenção do Ministério Público no que se refere ao não cumprimento das metas IDESP no ano de 2016. O cumprimento da meta IDESP 2016 corresponderia ao oferecimento por esta escola de uma educação de qualidade segundo a Resolução SE n. 74 de 6 de novembro de 2008. A escola não apresentou justificativas convincentes quanto ao não cumprimento de metas nem quanto a um possível plano de ações a curto, médio ou longo prazos para solucionar ou ao menos minimizar tal situação.

Diante do exposto, considerando que os fatos acima narrados caracterizam, em tese, ofensa à **CF art. 6º, 205, 206, inciso VII; Resolução SE-74 de 6 de novembro de 2008 – caput e arts. 1º ao 5º** e demais Leis como LDB e ECA, requer-se ao Ministério Público que sejam tomadas as providências cabíveis.

Ao considerar que a Resolução SE-74 estabelece para as escolas da rede pública paulista de ensino regular o IDESP como parâmetro para mensurar a qualidade da educação dessas escolas; para avaliar a qualidade dessas escolas; para fixar metas na

²³<http://idesp.edunet.sp.gov.br/>.

orientação dos gestores na busca pela qualidade; para subsidiar ações para melhoria da qualidade; para subsidiar bonificação de servidores e fixar anualmente para cada escola metas IDESP a ser alcançadas, e que essas escolas devem alcançar metas estabelecidas até 2030, torna-se necessário apresentar o IDESP desta escola no ano de 2016, e destaco como evidência do não cumprimento da oferta de educação de qualidade pela Escola Estadual Chamberleia Cema, no ano letivo de 2016, seus indicadores IDESP.

A Tabela 8²⁴ apresenta o IDESP do ano de 2015 (ano anterior), a meta IDESP estabelecida pela SEE-SP para o ano de 2016 (meta estabelecida), o IDESP em 2016 (obtido) e sua variação, ou seja, o quanto o IDESP 2016 avançou ou retrocedeu se comparado ao IDESP 2015.

Tabela 8: IDESP da escola no ano de 2016.

Ano	Etapa	Ano anterior	Meta estabelecida	Obtido	Varição
2016	Ciclo II	2,82	3	1,64	1,18
	Ens. Médio	1,91	2,06	1,25	0,66

Fonte: Elaborado pela autora.

A escola, além de não cumprir as metas estabelecidas, apresenta em 2016 IDESP inferior se comparado ao apresentado no ano anterior. Frente a esses resultados, espera-se que a escola – independente de cobrança por parte dos pais e/ou responsáveis pelos alunos ou do Ministério Público – tenha realizado uma análise desses resultados e, por registrarem o não cumprimento das metas estabelecidas, identificar quais fatores contribuíram para este cenário e estabelecer planos de ação para eliminá-los ou minimizá-los. Outro agravante a ser considerado é o histórico IDESP desta escola de não cumprimento de metas.

²⁴ A identificação numérica das Tabelas 8 e 9 neste texto é justificada apenas por obedecer um ordenamento sequencial para esta produção, todavia deverão ser alteradas para 1, 2 e etc. quando de sua utilização.

Tabela 9: IDESP da escola no período de 2007 a 2016.

Ano	Etapa	Ano anterior	Meta estabelecida	Obtido	Varição
2007	Ciclo II Ens. Médio			1,45	
2008	Ciclo II Ens. Médio	1,45	1,55	2,12	0,67
2009	Ciclo II Ens. Médio	2,12	2,22	2,16	0,04
2010	Ciclo II Ens. Médio	3,1	3,23	2,64	0,46
2011	Ciclo II Ens. Médio	2,64	2,83	2,24	0,4
2012	Ciclo II Ens. Médio	1,35	1,52	2,02	0,67
2013	Ciclo II Ens. Médio	2,24	2,44	2,79	0,55
2014	Ciclo II Ens. Médio	2,02	2,21	1,76	0,26
2015	Ciclo II Ens. Médio	2,79	2,92	2,74	0,05
2016	Ciclo II Ens. Médio	1,76	1,87	1,74	0,02
2017	Ciclo II Ens. Médio	2,74	2,9	2,37	0,37
2018	Ciclo II Ens. Médio	1,74	1,88	1,28	0,46
2019	Ciclo II Ens. Médio	2,37	2,55	2,82	0,45
2020	Ciclo II Ens. Médio	1,28	1,42	1,91	0,63
2021	Ciclo II Ens. Médio	2,82	3	1,64	1,18
2022	Ciclo II Ens. Médio	1,91	2,06	1,25	0,66

Fonte: Elaborado pela autora.

As informações expostas na Tabela 9 reafirmam a necessidade de esclarecimentos, por parte da escola, quanto ao não cumprimento das metas IDESP, haja vista que, a princípio, tal situação é recorrente.

As informações apresentadas nas Tabelas 8 e 9, aqui expostas, evidenciam o descumprimento legal do direito a uma educação de qualidade pela Escola Estadual Chamberleia Cema no ano letivo de 2016, além de um histórico de não cumprimento desse direito nos anos anteriores.

LOCAL E DATA.

ASSINATURAS (somente a assinatura, sem repetir o nome) – anexar o abaixo-assinado

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento de uma pesquisa no âmbito de Mestrado Profissional em Educação foi, sem dúvidas, uma experiência interessante para mim, contudo um pouco árdua por ser algo que não vivencio com regularidade dentro do campo do Direito. Tomo como exemplo a realização do mapeamento bibliográfico inicial que apresenta o que o campo educacional brasileiro tem pesquisado e divulgado sobre o tema em questão, porém houve uma constante e necessária “atualização do mapeamento”; o mapeamento final pareceu estar muito distante do inicial.

Ao definir o objeto de pesquisa, os procedimentos de coleta e de análise e os produtos esperados, tive a falsa impressão de que o desenvolvimento e a conclusão da pesquisa não seriam tão complicados, pois se a educação é um direito, o necessário é apenas fazer cumpri-la, e elaborar um modelo de representação como um dos produtos de conclusão da pesquisa seria algo trivial.

Pois bem, entendi que o direito à educação – e educação de qualidade – não é garantido em muitas oportunidades e que as informações necessárias para a elaboração do modelo de representação denunciam um cenário caótico no que se refere à educação de qualidade das escolas da rede pública paulista de ensino regular, que conta com mais de 5.000 escolas – fato do qual só tive conhecimento com esta pesquisa.

Com este trabalho, tenho certeza do quanto posso ajudar pessoas leigas a correrem atrás de seus direitos e não aceitarem menos do que a lei lhes garante como regra, pois as regras têm que ser seguidas e exigidas quando não cumpridas, caso contrário não há lógica para sua existência.

Minha inquietação pessoal buscava aproximar o campo do Direito e o campo da Educação, e entendo que essa aproximação é necessária e positiva. A CF, o ECA, a LDB e outras regulamentações nos trazem regras que devem ser cumpridas, e a Educação faz parte do nosso art. 6º, na parte dos direitos sociais, direitos estes fundamentais, ou seja, não podem ser suprimidos. Por mais que os discursos recorrentes, em especial na mídia, sinalizem falta de recursos, estrutura inadequada das escolas, má formação dos professores ou outras “justificativas” para a falta de qualidade na educação, dando a ideia de um cenário inescapável e imutável, ainda é necessário ter claro que educação é um direito, portanto, não há como não associar as áreas do Direito

e da Educação; apenas com sua aproximação e união do vasto conhecimento produzido por ambas é que direitos elementares poderão ser respeitados.

Esta convergência é bastante necessária, pois quem está exclusivamente na área da educação necessita de uma fundamentação legal para não reproduzir discursos baseados no “achismo” ou “sempre foi assim”. Da mesma forma, quem está exclusivamente na área do Direito “imagina” que o fato de determinado direito estar previsto legalmente garante sua efetivação no cotidiano das escolas. Esta pesquisa aponta uma, entre muitas situações, em que a aproximação das duas áreas é importante.

Como dito alhures, a educação está na CF, nossa lei maior, nossa Carta Magna, no seu artigo 6º, sendo assim um direito fundamental social.

A educação liga o Estado ao exercício da cidadania, sendo ela uma necessidade básica; ela é regra, é lei, e podemos exigí-la porque é direito de todos. Tudo que está na CF é direito do cidadão e, se não cumprido, cabe exigir e pleitear aos órgãos superiores seu cumprimento. Se a União, o estado e/ou o município não cumprem, recorrer ao Judiciário é o caminho natural.

O estudo da legislação educacional mostrou que a CF contempla a educação de forma importante, e outros textos legais que se subordinam à CF a preveem, pois não basta ter apenas o direito, temos que ter também normas específicas para explicá-lo.

E mesmo tendo todos os tipos de leis, normas e resoluções, a educação não parece ser entendida como fundamental para o Estado e para os municípios, uma vez que muita coisa é deixada de lado, amenizada para aqueles que não compreendem que ela é um direito.

Esta pesquisa enfatizou leis que também nos apresentam a qualidade da educação. O padrão de qualidade da educação é um princípio constitucional, previsto no artigo 206, inciso VII da Constituição Federal; tal princípio é abrangido também pelas leis subordinadas, como o ECA, a LDB e o PNE, portanto pode – e deve – ser buscado em qualquer sistema de ensino e exigido no Judiciário quando não efetivado, pois, na prática, a qualidade também é deixada de lado. Nossa educação não está sendo priorizada; a análise dos indicadores estatísticos – no nosso caso, o IDESP –, que expressam a qualidade da educação, mostram que esse princípio constitucional está longe de ser concretizado.

O estudo da legislação mostrou que o direito à educação de qualidade nas escolas da rede pública paulista de ensino regular está estabelecido por uma Resolução Estadual, portanto é um direito que pode ser cobrado judicialmente.

É tudo formoso na lei, há amparo em todos os lugares em que se lê, mas a realidade não é essa, e, em algumas situações, é banalizada; por isso, quando não cumprida a lei, temos que mobilizar a todos e não aceitar menos do que ela nos proporciona, lutando por sua efetivação.

Ao concluir esta pesquisa, entendo que é possível e necessário judicializar o direito a uma educação de qualidade. Tal direito está previsto na lei maior que rege a Federação até as leis menores que a ela se subordinam. Um dos desdobramentos desta pesquisa é o modelo de representação aqui apresentado, que corresponde ao primeiro passo em direção à entrada do Ministério Público na luta por uma escola de qualidade, ainda que expressa nos indicadores IDESP.

A possível e almejada entrada do Ministério Público na busca por uma educação de qualidade nas escolas da rede pública paulista de ensino regular não ofusca nem minimiza a importância da atuação dos conselhos escolares.

Os indicadores IDESP da escola estudada demonstram o desamparo que a sociedade vivencia. Temos uma lei que garante este amparo ao cidadão, mas isso não é efetivado pelo órgão competente. Os indicadores IDESP da escola sugerem que o não cumprimento das metas anualmente estabelecidas se tornou lugar-comum, ou seja, cumprir ou não cumprir não muda nada.

Outro fator que se destaca é que as instâncias administrativas superiores estão cientes da situação, todavia a reincidência do não cumprimento das metas sugere que essas instâncias também entendem este fato como corriqueiro.

Neste caso, a escola só promete que esse índice baixo é passageiro e que vai melhorar, mas na verdade nada é feito para essa melhora, o índice cai todo ano ou até estabiliza, e cada vez mais escolas fazem parte desse cenário de baixos indicadores.

Não se pode esquecer que a educação é um princípio basilar e é um dever do Estado e da família, porém de complexa efetivação. A educação é um processo de grande relevância na vida do indivíduo para seu desenvolvimento dentro da sociedade, tanto para sua cidadania quanto para sua formação para o mercado de trabalho.

O modelo de representação proposto possibilita ao indivíduo obter orientações para uma futura representação, quando negado seu direito. Foram apresentadas as etapas

que devem ser seguidas, o que juntar, para que sua representação seja forte e demonstre a necessidade da presença do Judiciário após todas as aprestas que utilizou para poder resolver o problema inicial de uma forma passiva e sem intervenção do Judiciário.

Um modelo de representação fundamentado e dentro das especificações estabelecidas pelo MP – como o apresentado nesta pesquisa - pode resultar num TAC ou em uma Ação Civil, entre outras possibilidades, contudo o importante e esperado é que ingresse no Ministério Público, independentemente de seu resultado final, porque o “simples ingressar no MP” representa alcançar a difícil superação dos muros escolares na busca por soluções para os muitos desafios de seu cotidiano.

Um dos possíveis desdobramentos desta pesquisa é o de levar esta discussão sobre qualidade da educação e sobre judicialização do direito a uma educação de qualidade para as escolas, para os pais e para as associações, apresentando o modelo de representação, o que pode contribuir na busca por uma educação de qualidade, pois demonstra que temos um amparo legal. Contribuirá para instruir todos os indivíduos que há possibilidade de juntar um grupo e lutar por algo melhor para os futuros cidadãos que serão seus filhos. Foi mostrada a importância das etapas para chegar à representação, que juntos podemos lutar e que as fases que antecedem a ela só fortalecerão esse pedido que será pleiteado.

Não é luta em vão, por algo que não está descrito na lei, e sim algo que a CF nos deu e pelo qual podemos lutar para que cheguemos a um futuro melhor. A representação vem como último estágio de uma luta que não foi pacificada em outras instâncias, é um instrumento que mostra que o país tem jeito se todos se juntarem e batalharem.

Isso só contribuirá para uma educação de qualidade se as pessoas retirarem as vendas dos olhos, deixarem de ser ofuscadas e clamarem por justiça, pois o direito é real, ele existe, mas cabe às famílias, à sociedade lutar para a sua concretização.

Finalmente, esta dissertação me fez repensar em como estamos lidando com nosso direito. O propósito foi trazer às famílias, à sociedade o conhecimento sobre as leis e que ela é direito de todos, direitos estes que podem transformar a vida dos futuros indivíduos para que sejam autores da própria história.

Estamos amparados por várias leis sobre o assunto em questão, seja educação, seja a qualidade da mesma. A educação é um direito fundamental e, tal qual, tem que ser exigido por qualquer aspecto: seja a qualidade, seja a merenda, enfim, tudo que envolva o ambiente escolar. Não podemos mais aceitar respostas sem fundamentação de

que, por exemplo, um dia tudo melhorará. Os pais, a sociedade, podem se unir e pleitear este direito para que ele seja respeitado.

A educação é transformação, não se pode tirar este direito de ninguém, se nos é oferecido temos que exigir no padrão que nos traz a lei. A qualidade é um princípio constitucional e se faz necessário aprendermos a exigí-la e não ficarmos calados. Sociedade sem educação será reflexo de seres não pensantes, pessoas manipuladas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luiz Alberto Vidal; JÚNIOR Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras 1891**. 2ª Edição Volume II. Brasília, Senado Federal. 2001.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [Syn] **Thesis**. Rio de Janeiro, v.5, n.1. 2012. p. 23-32.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília: 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm >. Acesso em: 02 fev.2016.

_____. Lei 7.347 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências**. Brasília, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm > Acesso em: 02 fev, 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm >. Acesso em: 02 fev.2016.

_____. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9394**. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. **Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias**. Brasília, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm >. Acesso em: 10 ago, 2016.

_____. Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm > Acesso em: 10 ago, 2016.

_____. Lei 8.035 de 2010. **Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.** Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>> Acesso em: 10 ago, 2016

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências,** 2014. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em 12 set. 2015.

_____. Parecer CNE-CEB n.8 de 2010. **Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.** Brasília, 2010b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192>. Acesso em: 10 ago, 2016.

CABRAL, Karina Melissa. **A justiciabilidade do direito à qualidade do ensino fundamental no Brasil.** 2008. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/92282>>. Acesso em 7 jun 2016.

CANÁRIO, Rui. **O que é a escola?** Um “olhar” sociológico. Porto: Porto Editora, 2005.

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7a. ed. Coimbra (POR): Almedina, 2003.

CERQUEIRA, Marcello. **A constituição na história: origem e reforma: da Revolução inglesa de 1640 à crise do Leste Europeu.** 2a. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

CHRISPINO, Alvaro e CHRISPINO, Raquel Santos Pereira. A judicialização das relações escolares e a responsabilidade civil dos educadores. **Ensaio: aval.**

pol.públ.Educ. [online]. 2008, vol.16, n.58, pp.9-30. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362008000100002>>. Acesso em 15 jun 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação e Sociedade.** Campinas. v.35, n. 129, p. 1053-1066, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302014000401053&lng=pt&nrm=iso>. Aceso em: 12 jul 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil e FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A Judicialização da Educação. **Revista CEJ.** Brasília, ano XIII, n. 45, p. 32-45, 2009. Disponível em: <<file:///C:/Users/Vaio/Downloads/1097-2511-1-PB.pdf>> Acesso em 11 set 2016.

DEMARCHI, Clóvis. Autonomia do direito educacional. **BuscaLegis.ccj.ufsc.Br**. 2013. Disponível em: < <http://150.162.138.5/portal/sites/default/files/anexos/29277-29295-1-PB.pdf> >. Acesso em: 23/10/2013.

DI NALLO, Rita de Cássia Zironi. **Avaliação externa: Estratégias de controle ou inclusão?** 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente. 2010. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/92241?locale-attribute=en>>. Acesso em: 28 abr 2017.

DICIONÁRIO INFORMAL. Disponível em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/judicializar/> Acesso em: 15 de maio de 2016.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Professor – reflexos na sua formação e atuação**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

FILIPE, Fabiana Alvarenga. **A concepção de qualidade educacional induzida pelas avaliações em larga escala: Análise de documentos oficiais do estado de São Paulo (2008-2014)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro. 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/144459>>. Acesso em: 11 abr 2017.

FLACH, Simone de Fátima. O direito à Educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 17, n.64, p.495-520. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n64/v17n64a06.pdf> > Acesso em: 02 ago 2016.

FRANCISCHINI, Rosângela. e SOUZA NETO, Manoel Onofre. Enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes: Projeto Escola que Protege. **Revista do Departamento de Psicologia** – UFF – Vol. 19, n. 1, p. 243-251 2007.

GALLANI, Mariângela Rodrigues Borges. **Avaliação da qualidade da educação: Aspectos críticos para a administração escolar**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-22112012-125930/pt-br.php>>. Acesso em: 07 abr 2017.

GESQUI, Luiz Carlos. **O índice de desenvolvimento da educação do Estado de São Paulo: A materialização da racionalidade tecnológica**. 2013. Tese (Doutorado em Educação: História, Política e Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo. 2013. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/10384>>. Acesso em: 21 abr 2017.

_____. Relatório de pesquisa, 2017. A qualidade da educação da rede pública paulista de ensino regular: análises por meio do IDESP. **Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular – FUNADESP**. Brasília. 2017.

GOETHEL, Elisiane Spencer Quevedo. **A ação dos atores jurídico-sociais em processos judiciais de estudantes**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Rio Claro. 2016.

Disponível em: < <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/144411>> Acesso em: 12 jun 2017).

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. **Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-22062010-135357/pt-br.php> >. Acesso em: 10 jun. 2016.

HERKENHOFF, João Baptista. **Como funciona a cidadania**. 2a ed. Manaus: Valer, 2001.

HORTA, José Luiz Borges. **Direito constitucional da educação**. São Paulo. Mandamentos, 2007.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 11ª ed. São Paulo: Editora Método, 2007.

MACHADO, Cristiane. **Avaliar as escolas estaduais para quê? Uma análise do uso dos resultados do SARESP**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-03112014-143320/pt-br.php> > Acesso em: 10 jun. 2016.

MANSUR, Sâmea Luz. **O Fenômeno da Judicialização na Sociedade Contemporânea: Breves apontamentos sobre o termo "Judicialização", frequentemente citados em informativos do STF e STJ**. Disponível em:< <https://samealuz.jusbrasil.com.br/artigos/389418859/o-fenomeno-da-judicializacao-na-sociedade-contemporanea>>. Acesso em: 12 ago 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Inquérito civil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direito Constitucional**. 11ª ed. – São Paulo: Atlas, 2002. MUNHOZ, Emilie Kalyane. **Direito à educação: critérios e parâmetros para a garantia e o controle do princípio constitucional de padrão de qualidade**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: < <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/> > Acesso em 10 jun. 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Método, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito á educação. In: **Gestão, financiamento e direito á educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Adriano Barreira Koenigkam de; FERREIRA, Olavo A. Vianna Alves. **Como se preparar para o exame da ordem: 1a fase: constitucional**. Coordenação de Vauledir Ribeiro Santos. São Paulo, Método, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, 2005. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100002&lng=pt&nrm=isso >. Acesso em: 05 jan. 2011.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de. **Judicialização da educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora-MG**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2011. Disponível em: < <http://www.ufjf.br/ppge/files/2011/07/disserta%C3%A7%C3%A3o-Rafaela-Reis.pdf> > Acesso em: 7 jun. 2016.

PLANALTO. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial**. Rio – São Paulo: ABC, 2005.

RANIERI, Nina. **Direito à Educação: aspectos constitucionais**. Coordenação Beatriz Stocco Ranieri; organização Sabine Righetti. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

RAPOSO, Gustavo de Resende. A educação na Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 10, n.641, p. 1-4. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6574>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. São Paulo, 1989. Disponível em:< <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>> Acesso em: 5 jan 2018.

_____. Estado. **Secretaria de Estadual de Educação**. Resolução SE n. 74 de 6 de novembro de 2008 que institui o Programa de Qualidade da Escola - PQE e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo – IDESP. 2008. Disponível em:

< <http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=200811060074> >. Acesso em 05 mai 2016.

_____. **Boletim da Escola**. Disponível em:< <http://idesp.edunet.sp.gov.br/>>. Acesso em 13 jun. 2016.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva e PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v.21, n. 65, p. 431-454, 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v21n65/1413-2478-rbedu-21-65-0431.pdf> >. Acesso em: 07 jan 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Vandr  Gomes. **Por um sentido público da qualidade na educa o.** Tese (Doutorado em Educa o). Faculdade de Educa o, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29012009-164507/pt-br.php> >. Acesso em 05 mai 2016.

SILVA, Edina Pischaraka Itcak Dias Da. **Os efeitos da atua o do sistema de justiça nas políticas de Educa o Infantil:** estudo de caso no município de Araucária/Pr. Disserta o (Mestrado em Educa o). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em:< <http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/46046>>. Acesso em 12 jun 2017.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Direito   educa o e o ministério público:** uma análise da atua o de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista. 2006. Disserta o (Mestrado em Educa o). Faculdade de Educa o. Universidade de São Paulo. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29032007-143214/pt-br.php> >. Acesso em: 05 mai 2016.

_____. Judicializa o da educa o para a efetiva o do direito   educa o básica. **Jornal de Políticas Educacionais.** Rio de Janeiro, n.9, p.30-40, 2011. Disponível em: < http://www.jpe.ufpr.br/n9_4.pdf >. Acesso em 07 jan 2017.

_____. Atua o do Tribunal de Justiça de São Paulo com rela o ao direito de crianças e adolescentes   educa o. **Revista Brasileira de Educa o.** Rio de Janeiro, v.17, n.50, p. 353-497. 2012. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782012000200006> > Acesso em: 10 ago 2016.

STEFANO, Isa Gabriela de Almeida; CANEGUSUCO, Miriam; KUMPEL, Vitor (Coord.). **Direito Constitucional.** 1a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O direito   educa o nas Cosntitui es brasileiras. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo.** 2008, vol. 5, n. 5, p. 146-168. Disponível em: < <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/view/464/460> . Acesso em: 12 jul 2016.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional.** 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Elementos de direito constitucional.** 19^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

URIEL, Ana Laura Jeremias. **A legitima o das avalia es em larga escala no discurso sobre gestão educacional.** 2016. Tese (Doutorado em Educa o) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília. 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/137889>>. Acesso em: 14 abr 2017.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do Direito educacional. **Cadernos Cedes.** 2001, vol. 21, n. 55. p. 9-29. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300002&script=sci_abstract&tlng=pt >. Acesso em 10 jul 2016.

XIMENES, Salomão Barros: Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educação & Sociedade**. 2012, vol.33, n.119, p. 353-377. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302012000200003&script=sci_abstract&tlng=pt >. Acesso em 12 jul 2016.

ZANDER, Katherine Finn. **Judicialização da política do corte etário para o ingresso no ensino fundamental no Paraná**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em:< <http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/41911>> Acesso em 12 jun 2017.