**O** **DIREITO EDUCACIONAL E A PROTEÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE**

**Simone de Souza dos Santos**1

**Prof. Msc. Fagner Fraga**2

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo analisar o papel do Direito educacional enquanto ramo do direito que regula as relações educacionais nas escolas públicas, bem como verificar a garantia que este pode dispor à efetivação do direito a educação de qualidade. A educação formal ocorre em espaços específicos, como escolas e instituições de ensino, e de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional pode ser ofertada em instituições privadas e públicas. Entretanto, apesar da obrigatoriedade dos entes públicos em promovê-la com padrões mínimos de qualidade constata-se falhas na prestação dos serviços educacionais. Assim, quando verificado que o serviço prestado numa escola pública não atendeu a finalidade a qual ela se destina, o quê fazer? A quem recorrer? Quais as garantias que o Direito Educacional pode dispor a proteção ao direito à Educação de qualidade na escola pública? . Para responder a essas questões serão analisados os tópicos que se referem aos antecedentes históricos legais da educação no Brasil, a Responsabilidade imputada aos entes da administração pública à luz do direito educacional, a busca pela definição do conceito de Qualidade empregado à educação e por fim, quais órgãos constituídos para proteção do Direito à educação de qualidade. A relevância deste estudo se perfaz pela importância da Educação como mecanismo indispensável para o desenvolvimento humano e direito social dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Direito educacional; Educação formal; Qualidade; Direito à Educação.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the role of educational law as a branch of law that regulates educational relations in public schools, as well as verify the guarantee that it can provide for the realization of the right to quality education. Formal education occurs in specific spaces such as schools and educational institutions, and according to the National Education Guidelines and Bases Law can be offered in private and public institutions. However, despite the obligation of public bodies to promote it with minimum standards of quality, there are failures in the provision of educational services. Thus, when it is found that the service rendered in a public school has not served the purpose for which it is intended, what to do? Who to turn to? What are the guarantees that the Education Law can afford to protect the right to quality education in public schools? . To answer these questions will be analyzed the topics that refer to the legal historical antecedents of education in Brazil, the Responsibility imputed to the entities of the public administration in the light of the educational law, the search for the definition of the concept of Quality employed to education and finally, which bodies are constituted to protect the right to quality education. The relevance of this study is made by the importance of education as an indispensable mechanism for human development and social rights of citizens.

Keywords: Educational law; Formal Education; Quality; Law to education.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Antecedentes históricos legais da educação no Brasil; 2. A educação pública enquanto responsabilidade do ente estatal a luz do direito educacional; 3. O que é educação de qualidade?; 4. Proteção ao direito à educação de qualidade nas escolas públicas; Considerações Finais; Referências.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1Graduanda em Direito da Universidade Católica do Salvador – UCSAL. E-mail: [simone.santos@ucsal.edu.br](mailto:simone.santos@ucsal.edu.br)

2Advogado e Professor orientador da Universidade Católica do Salvador – UCSAL.

**INTRODUÇÃO**

2

Nos últimos anos tem-se notado que ao referir-se ao termo “Educação” este vem sempre acompanhado do vocábulo “Qualidade” assim, mais do que desejar o acesso e permanência nas escolas percebe-se que há um anseio geral para que a educação seja de qualidade. Entre a conquista pelo Direito à Educação e aos anseios da Educação de qualidade há um longo e “jovem” caminho que perpassa pela história da educação no Brasil e nos desdobramentos de normas e regulamentos que passaram a garantir a Educação da população, ou seja, um Direito Educacional.

A educação é um dos requisitos fundamentais para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade. Ela é um direito de todo ser humano como condição necessária para ele usufruir de outros direitos constituídos numa sociedade democrática. Por isso, o direito à educação é reconhecido e consagrado na legislação de praticamente todos os países e, particularmente, pela Convenção dos Direitos da Infância das Nações Unidas (especificamente os artigos 28 e 29). Outro exemplo é o Estatuto da Criança e do Adolescente do Brasil. Negar o acesso a esse direito é negar o acesso aos direitos humanos fundamentais. É um direito de cidadania, sempre proclamado como prioridade, mas nem sempre cumprido e garantido na prática. (GADOTTI, 2005.)

Antes de adentrar nos antecedentes históricos que perfazem o caminho da Educação faz-se necessário apresentar o panorama pelo qual se propõe discutir e analisar como o Direito educacional pode conferir proteção ao Direito à Educação de qualidade no âmbito das escolas públicas. O objetivo da pesquisa é analisar como o Direito educacional é operacionalizado com a finalidade de garantir efetiva proteção ao direito à educação.

Para discorrer sobre o tema proposto, *a priori*, o ponto de partida é analisar como a Educação formal se processa na sociedade, considerando-a como um processo de aquisição e acumulação de conhecimentos que se dá ao longo da vida e que é inerente ao processo de desenvolvimento humano, a educação pode ser desenvolvida no campo informal (na vida familiar), não-formal (contextos culturais diversos) e formal (em instituições de ensino). Este último foco do estudo.

A educação formal ocorre em espaços específicos como escolas e instituições de ensino, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) Lei nº 9.394 de 1996, a educação escolar pode ser ofertada em instituições privadas e públicas.

Segundo Gadotti,

3

A educação formal tem objetivos claros e específicos e é representada principalmente pelas escolas e universidades. Ela depende de uma diretriz educacional centralizada como o currículo, com estruturas hierárquicas e burocráticas, determinadas em nível nacional, com órgãos fiscalizadores do ministério da educação. A educação não-formal é mais difusa, menos hierárquica e menos burocrática. Os programas de educação não-formal não precisam necessariamente seguir um sistema sequencial e hierárquico de “progressão”. Podem ter duração variável, e podem, ou não, conceder certificados de Aprendizagem. (2005, p. 29)

Na instituição privada, assim como na pública, seguem-se normas e regimentos oriundos do Ministério da Educação em âmbito Federal e nas instâncias do âmbito estadual e municipal de forma suplementar. Os princípios e objetivos preconizados na legislação sobre a Educação devem ser seguidos por todas as instituições de ensino. Conforme o art. 22, da LDB, nº 9394/96,

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

Nos dias atuais sabe-se que “não é suficiente oportunizar o acesso e a permanência na escola para todos: o direito à educação implica o direito de aprender.” (GADOTTI, 2005). O fato de uma criança matriculada no 3º ano do ensino fundamental numa escola pública, por exemplo, que passa duzentos dias por ano nesta escola com uma carga horária de oitocentas horas, e ao final do processo verifica-se que esta mesma criança não adquiriu as habilidades e competências necessárias a avançar e apresenta leitura e escrita defasada, consequentemente demonstra muito provavelmente que houve “defeito” na prestação dos serviços educacionais, que a prestação dos serviços educacionais falharam no que diz respeito à qualidade.

Ao ser constatado que há defeito na prestação do serviço educacional oferecido pelo Estado, ou seja, por meio da escola pública, como dirimir um conflito nesta ordem? Quais as garantias que o Direito Educacional pode dispor à proteção ao direito a Educação de qualidade na escola pública?

Em que pese à subjetividade com a qual lida a Educação em seus processos (até mesmo por que as escolas são impactadas por aspectos internos e externos) a relevância em debruçar-se sobre o tema reside em analisar de que forma e em que medida o Direito Educacional pode ser um “desatador de nós” nesta relação entre o cidadão e a Escola pública no que diz respeito a qualidade da prestação dos serviços educacionais oferecidos pelo Estado a fim de garantir a proteção ao Direito à educação de qualidade.

Destarte, no primeiro capítulo serão abordados os antecedentes históricos legais do direito a educação no Brasil, enquanto direito social previsto na Carta constitucional perpassando pelas questões da Educação formal sua importância no processo civilizatório. No segundo capítulo, a partir do panorama histórico, passa-se a enfocar a Responsabilidade por parte dos entes da Administração pública, e como executar com eficiência a oferta da educação de qualidade, bem como quais os requisitos objetivos elencados pelo Estado para que se configure a Qualidade à Educação.

4

No capítulo terceiro uma abordagem sobre o conceito de “Qualidade” enquanto aspecto relacionado à educação, quais aspectos objetivos que determinam e define a qualidade na educação, relacionando-a ao Direito educacional em sua posição enquanto ramo do direito, vislumbrando os caminhos a percorrer para garantir a proteção ao direito à educação de qualidade nas instituições públicas.

Assim, considerando os aspectos e as variantes do objeto de estudo - Direito educacional - enquanto ferramenta de proteção a efetivação da educação de qualidade na rede pública de ensino, o método de estudo utilizado será o hipotético-dedutivo e descritivo. Para o desenvolvimento do tema, foi utilizada pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, a fundamentação teórica baseada nos ensinamentos dos autores e pesquisadores, Nelson Joaquim, estudioso e pesquisador em direito educacional, o jurista Pontes de Miranda, Elias de Oliveira Mota, Teodoro Di Dio, Regina Garcia de Paiva, que debruça-se sobre o direito educacional e administrativo, pela necessidade de adentrar ao ramo do direito constitucional. Moacir Gadotti e Demerval Saviani que trata do tema da educação como fenômeno próprio dos seres humanos, entre outros.

A pesquisa documental se deu com base na legislação vigente, em publicações oficiais do Ministério da Educação, Resoluções do Conselho Nacional de Educação, documentos como Programa Nacional de Educação – PNE dentre outras resoluções complementares da legislação educacional.

**1.ANTECEDENTES HISTÓRICOS LEGAIS DA EDUCAÇÃO E DO DIREITO EDUCIONAL NO BRASIL**

Para compreender a importância da proteção ao direito à Educação no Brasil, faz-se necessário perfazer os caminhos que elevaram a Educação ao status de direito social, prevista como “instrução” na Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na resolução 217 A III, em 10 de dezembro de 1948, postula no art. 26 que

5

**Artigo 26 - 1.**Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. **2.** A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.  **3.** Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Reafirmado a educação como direito, mas também como meio que promoverá as atividades das nações unidas em prol da manutenção da paz, ou seja, a Declaração deixa designado o papel da educação, a saber, o desenvolvimento da personalidade humana, fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. Também, orienta a promoção de valores como a compreensão, tolerância e amizade entre todos, indistintamente, a fim de uma cultura da paz.

A influência do direito à Educação na universalidade dos Direitos Humanos é vista na Constituição Federal de 1988. E reafirmada explicitamente como direito social.

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.   (CF/88)

Entretanto, apesar da consolidação, em termos legais, a Educação em seu percurso histórico e nas Cartas constitucionais, em específico sofreu configurações diversas, que se adequaram ao contexto político e social do país em cada época.

Haja vista a Carta Constitucional de 1824, outorgada por D. Pedro I, que definindo no art. 179, os direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, garantindo: “A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos e Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-artes e artes”. Contudo os escravos eram absolutamente excluídos da escola, mesmo na instrução primária. Por força de uma Resolução Imperial 382 que deixou explícita a proibição dos escravos frequentarem as escolas. Dizia o art. 35: “os professores receberão por seus discípulos todos os indivíduos, que, para aprenderem as primeiras letras, lhe foram apresentados, exceto os escravos (cativos) e leprosos”.

Na segunda república, a Educação recebeu maior atenção, influenciada pelo movimento Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, capitaneados por um grupo de educadores que ocorreu em 1932. Assim, a Constituição de 1934, vem ser a primeira a incluir um capítulo próprio destinado à Educação com 11 artigos. Ainda prevê uma organização de Plano Nacional de Educação com base descentralizadora e renovada.

6

Como já mencionado, a educação alcançou status de direito social, reconhecido na Constituição de 1934 em seu art. 149 dispõe: “A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”. De natureza declaratória, isto é, norma programática sem sanção. Na qual o jurista e educador Pontes de Miranda assevera,

Infelizmente o Estado moderno constitucional, deixou sem sanção certos direitos declarados. Há direitos declarados sobre a educação, apenas verbalmente e de difícil reconhecimento, por faltar direitos subjetivos acionáveis. (1987, p. 19)

Após a queda da ditadura de Vargas, num contexto de redemocratização do Brasil, a Constituição de 1946 apresenta dez artigos 166 a 175, dos quais sete são voltados à educação.

Na década de 1960 surge à primeira lei brasileira a estabelecer as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961), para todos os níveis do pré-primário ao superior. Documento elaborado por um grupo de educadores, tendo à frente Anísio Teixeira. Esse documento foi entregue ao então ministro da Educação Darcy Ribeiro. Essa Lei instituiu um Conselho Federal de Educação e Conselhos Estaduais de Educação.

Em 1962, o Conselho Federal de Educação, atendendo às disposições da Constituição Federal de 1946 e da LDB de 1961, elaborou o Plano Nacional de Educação. Esse primeiro Plano Nacional de Educação foi interrompido em decorrência do golpe militar de 1964. Ele foi observado apenas nos anos de 1962 e 1963, uma vez que os militares estabeleceram novas metas para educação brasileira.

De acordo Demerval Saviani,

7

A nova Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 consagrou várias aspirações e conquistas decorrentes da mobilização da comunidade educacional e dos movimentos sociais organizados. Da comunidade educacional surgiu, também, o projeto de uma nova LDB que deu entrada na Câmara dos Deputados em dezembro de 1988, cuja característica mais marcante foi o empenho em **libertar a educação da política miúda permitindo ultrapassar as descontinuidades que a tem marcado em nossa história.** Entretanto, a interferência do governo impediu que esse projeto fosse adiante. Em seu lugar foi aprovada a proposta do senador Darcy Ribeiro mais maleável aos propósitos da política governamental, que deu origem à Nova LDB (Lei 9.394/96) promulgada em 20 de dezembro de 1996. Quanto à organização do ensino a nova LDB manteve, no fundamental, a estrutura anterior, apenas alterando a nomenclatura ao substituir as denominações de ensino de 1º e 2º graus, por ensino fundamental e médio. ( 2013, p.35)

O primeiro jurista a discutir, a defender e a definir o direito à educação como um direito público subjetivo foi Pontes de Miranda, no qual defendia que direito à educação serve para ilustrar os temas dos direitos subjetivos públicos, no entanto, chama atenção para que não se confunda o direito à educação com o direito subjetivo público à educação. Nos comentários à Constituição de 1967, textualmente assim se expressou Pontes de Miranda:

 A ingenuidade ou a indiferença ao conteúdo dos enunciados com que os legisladores constituintes lançam a regra ‘A educação é direito de todos’ lembra-nos aquela Constituição espanhola em que se decretava que todos os espanhóis seriam, desde aquele momento, ‘buenos’. A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas; portanto, se há direito público subjetivo à educação e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. fora daí, é iludir o povo com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda que excelentes: é abrir escolas, tendo professores e admitindo alunos. (1987, p. 30)

Pontes de Miranda, sustentou na conferência da Ordem dos Advogados em 1965 – tese nº XV, sob o título "O acesso à cultura como direito de todos" – que fosse criado para todos o direito subjetivo à educação, no sentido de que o cidadão pudesse estar armado de uma ação capaz de exigir do Estado a prestação educacional. E acrescenta que,

a melhor solução é dar-se legítima ação ativa aos pais para exercerem, em nome dos filhos, a pretensão e a ação. Qualquer cidadão deve ter o direito de ingressar em juízo com ação popular, para exigir do Estado que lhe dê educação ou a outrem, que não tenha capacidade de ingressar em juízo por ser menor. (MIRANDA, 1987, p.39)

8

Com base na trajetória histórica da Educação conferidas nas Cartas Constitucionais, e regulamentos complementares, bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional o que se nota é a impressionante a maneira como a organização política de cada época manipulou os diplomas legais para legitimar negativamente os direitos a educação, horas restringindo, horas ampliando, mas com ressalvas de que a educação atuasse como mecanismo que favorecesse os interesses específicos de um governo e de seu regime implantado, da política “miúda” como cita Saviani.

O que se afasta da visão dos Direitos Humanos, que objetiva uma educação que se atenha ao desenvolvimento da personalidade humana vislumbrando os valores igualdade, fraternidade e liberdade.

Portanto, uma vez que fora desenhada a importante conjuntura histórica do percurso legal da educação nas Cartas Constitucionais do Brasil, e tendo em vista que várias delas ocorreram em contextos políticos e econômicos diversos, percebe-se que houve adequação pelos constitucionalistas para que a legislação atendesse aos interesses de um plano de governo. Porém, não obsta a percepção de que toda essa evolução histórica resultou num progresso em termos de garantias da Educação. O Estado passa a assumir o papel de ofertar a educação pública e timidamente inicia-se o delinear de uma formatação do Direito Educacional, enquanto regulamentos que irão estabelecer as relações que convergem para a organização e estrutura das escolas públicas no Brasil.

**2. A EDUCAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO RESPONSABILIDADE DO ENTE ESTATAL À LUZ DO DIREITO EDUCACIONAL**

Diante o panorama histórico e político já delineado no capítulo anterior deste artigo, cumpre salientar, o quanto o Estado tem papel fundamental no cumprimento do direito à Educação. Sem quaisquer dúvidas, tendo em vista que os diplomas legais deixam claro.

O direito à educação foi consagrado pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 como um direito social - artigo 6º da CF/88. Com isso, o Estado passou formalmente a ter a obrigação de garantir educação de qualidade a todos os brasileiros. Entretanto, não é o único responsável pela garantia desse direito. Conforme previsto no artigo 205 da Constituição Federal, a educação também é dever da família e da sociedade a quem cabe promover, incentivar e colaborar para a realização desse direito.

Conforme preceitua a Constituição Federal de 1988, no artigo 227, afirma os sujeitos ativos da prestação dos direitos a Educação, aponta para o Estado, a família e a sociedade o dever de assegurar as crianças o direito a educação.

9

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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.

Enquanto a família e a sociedade cabem o dever de assegurar as crianças o direito a Educação, no sentido de buscarem as instituições para realizar a matrícula, cuidar para manter a frequência, acompanhar o andamento da vida escolar, auxiliando as questões como tarefas escolares, comparecimento as reuniões de pais, acompanharem o rendimento escolar dos filhos, entre outros aspectos. Caberá ao Estado, o dever de garantir as escolas, profissionais, materiais, transporte escolar, merenda escolar, e atendimento específico para inclusão. Assim, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é um direito que pode ser exigido do Estado. Neste sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8. 069, de 13 de julho de 1990 em seu art. 53 aduz,

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.

Pela análise do artigo supracitado, o ECA ainda complementa que a lei deve assegurar a igualdade de acesso e permanência na escola, entre outros requisitos considerados básicos para a efetiva oferta do ensino. Assim, houve desde então campanhas e movimentos que consagraram a questão do acesso e permanência nas escolas. A cobrança da sociedade e a pressão da mídia também influenciaram para melhoria deste processo. Por parte do Ministério da Educação, em 1996 houve incentivo através de programas de recursos financeiros como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no qual os recursos oriundos das receitas dos impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios vinculados à educação e perdurou até 2006.

Sendo sucedido pelo Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (Fundeb), este, mais abrangente, considerou toda a educação básica, educandos da educação infantil, do ensino fundamental e médio, bem como, contemplou a educação de jovens e adultos, passando a ser beneficiada com recursos federais, significando o compromisso da União com a educação básica, visto o cenário da educação precária no país, que não dava conta de viabilizar o que preconizava os direitos constitucionais básicos como garantir o acesso e a permanência devido à insuficiência de recursos aplicados pelos estados e municípios.

10

Com isso, a complementaridade na aplicação dos recursos a educação através dos programas do governo federal foi possível minimizar as condições desfavoráveis e garantir o acesso por meio de transportes escolares, programa de merenda escolar e material didático, bem como a valorização dos profissionais da educação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente colaborou como importante instrumento ao estabelecer os deveres do Estado com relação à Educação. Por isso é relevante ressaltar o artigo e seus parágrafos, pois, o ECA ratifica o papel do Estado enquanto provedor da educação das crianças, jovens e adolescentes na educação básica.

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 cinco 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.

O ECA não se reduz em apenas apontar o dever, mas em disciplinar sanção ao não oferecimento do ensino e/ou a irregularidades na oferta, imputando responsabilidade ao ente estatal em caso de descumprimento do que emana a lei, conforme apontado no parágrafo 2º, do artigo 54. Outro fator relevante e sinalizado no artigo em análise em específico, no parágrafo 1º, é a afirmação da Educação como direito público subjetivo, e como tal, pode ser exigido do Estado por parte do cidadão. Que de acordo o Evaldo de Souza,

11

Direito Subjetivo se caracteriza por ser um atributo da pessoa. Este faz dos seus sujeitos titulares de poderes, obrigações e [faculdades](http://www.infoescola.com/direito/direito-subjetivo/) estabelecidos pela lei. Em outras palavras, o direito subjetivo é um poder ou domínio da vontade do homem, juridicamente protegida. É uma [capacidade](http://www.infoescola.com/direito/direito-subjetivo/) própria e de competência de terceiros. (2015)

A respeito da Responsabilidade do Estado, constante no parágrafo 2º, art.54, ECA, cabe ressaltar, se dá a partir do momento em que o Estado passou a assumir papel de promotor do bem-estar social. Esta responsabilidade é atinente as regras de direito civil, como as teorias da responsabilidade civil contratual e extracontratual ou aquiliana que tem o condão de responsabilizar o Estado por seus atos e de seus agentes, fazendo surgir à concepção do risco administrativo, e consequentemente a teoria da responsabilidade objetiva que pressupõe este risco criado pelo próprio Estado no exercício de seu múnus, de sua atividade. Como anota Marçal Justen Filho,

Aquele que é investido de competências estatais tem o dever objetivo de adotar as providências necessárias e adequadas a evitar danos às pessoas e ao patrimônio (...). Quando o Estado infringir o dever objetivo e, exercitando suas competências, der oportunidade à ocorrência do dano, estarão presentes os elementos necessários à formulação de um juízo de reprobabilidade quanto à sua conduta. Não é necessário investigar a existência de uma vontade psíquica no sentido da ação ou omissão causadora do dano. A omissão da conduta necessária e adequada consiste na materialização de vontade defeituosamente desenvolvida. (2015, p. 20)

São pressupostos da responsabilidade objetiva o nexo causal entre ação/omissão e o dano, dano este que deve se vincular a um bem juridicamente protegido (o que afasta a responsabilidade no caso de bens de origem ilícita), certo e aferível (mesmo se moral ou coletivo), não comportando indenização o mero incômodo. A responsabilidade do Estado por dano causado a terceiro no exercício de sua atividade consta no art. 37, § 6.º, 26 da CF/1988, sendo exceção a regra geral da responsabilidade subjetiva.

Por isso o cumprimento eficiente de normas de conteúdo fundamental devem ser executadas pelo Poder Executivo e sua implementação deve ser controlada pelo Poder Judiciário, conforme manifestou o STF na ADPF 45 MC / DF - DISTRITO FEDERAL – julgamento: 29/04/2004, **Relator(a):**Min. CELSO DE MELLO, a seguir:

12

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental." (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Estatuto da criança e do adolescente vem em seu artigo 5º reafirmar a natureza jurídica da educação como direito público subjetivo.

**Art. 5º -** O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

Portanto, a legislação vigente, Constituição federal em seus arts. 6º, 207º, 227º bem como, o Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 54º e parágrafos, Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional artigo 4º e 5º enfocam o Estado como agente que viabiliza as condições para que a educação formal – o ensino, a instrução, se processe na sociedade. E nos casos de omissão ou negligência podem ser responsabilizados civilmente.

Estes institutos enquanto regulamentos e normas enfatizam e justificam a existência do direito educacional no Brasil, que num exemplo prático, pode ocorrer na interpretação e efetivação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sendo um código, reforçado por leis conexas e normas complementares, lastreadas na Constituição Federal.

Segundo Elias de Oliveira Mota,

13

O direito educacional brasileiro está ordenado em um conjunto de normas legais escritas que regulam as formas de instituição, organização, manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como as condutas humanas diretamente relacionadas com os processos educativos tanto no seio das famílias, quanto nas organizações governamentais e nas instituições mantidas pela livre iniciativa. (1997, p.15)

O autor, afirma o quanto é complexo conceituar um ramo do conhecimento, principalmente em se tratando do Direito Educacional. De acordo Motta, “o Direito Educacional tem natureza híbrida, interdisciplinar, com regras de direito público e privado, disciplina as relações educacionais das instituições de ensino públicas e privadas, bem como todos os níveis de ensino”. No qual leciona Teodoro Di Dio,

Direito Educacional é o conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente no processo ensino-aprendizagem. (DI DIO, 1982)

As discussões sobre autonomia e sistematização do Direito Educacional iniciaram-se de forma efetiva, em 1977, com a realização do 1º Seminário de Direito Educacional apoiado pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Como resultado, educadores e juristas, sob a coordenação do Dr. Guido Ivan de Carvalho, apresentaram treze recomendações. Dentre elas constavam,

Sensibilizar os Poderes Públicos e, em especial, os órgãos e entidades diretamente responsáveis pela educação para a importância da sistematização da legislação de ensino; recomendar ao MEC, o patrocínio de recursos especiais sobre Direito Educacional para o pessoal, que diretamente trabalho no setor de aplicação da legislação de ensino; recomendar ao MEC seja propiciado recursos e condições para a realização de estudos destinados a explicações para realização científica do Direito Educacional;  e necessidade de consolidação da legislação educacional…” (DI DIO, 1981 apud JOAQUIM, 2008, p.106-107).

Neste contexto surge o Direito Educacional como resultado natural da evolução da educação na contemporaneidade e desenvolvimento das ciências jurídicas, pois como diz Paulo Nader (*apud* PEIXOTO, 2004, p. 30) "A árvore jurídica, a cada dia que passa, torna-se mais densa, com o surgimento de novos ramos que, em permanente adequação às transformações sociais especializam - se em sub-ramos".

O Direito educacional torna-se uma via pela qual é possível através da análise dos institutos jurídicos perceber a obrigação do dever-fazer do Estado e exigir a prestação dos serviços educacionais ao tempo que, não obstante, responsabiliza cada agente envolvido no sistema educacional, família e sociedade. Cada qual tem um papel, mas todos em conjunto devem assegurar o acesso e a permanência das crianças, jovens e adolescentes observando o que determinam as leis.

14

“Não há que se negar que os princípios jurídicos que regem a educação têm uma natureza própria, peculiar, acentuada tal especificidade e nitidez pelo fato de que as questões inerentes à atividade educacional são examinadas na perspectiva de uma interpretação mais pedagógica que formal, com predominância do casuístico nos métodos de estudo da legislação educacional” (GARCIA DE PAIVA, 2008).

#### 

#### O Direito Educacional reúne leis e regulamentos e tem como base a LDB, contudo, apesar de estudiosos apontarem com ramo complexo, é possível traçar alguns objetivos do direito educacional, o qual o professor Nelson Joaquim, elenca:

1. Superar a fase legislativa da educação, ou seja, ultrapassar a concepção legalista de educação, para entender o Direito Educacional como ramo da ciência jurídica interdisciplinar e prático;
2. Facilitar a compreensão, interpretação e aplicação da legislação educacional;
3. Dotar os profissionais do direito e da educação de um conhecimento global do Direito Educacional, que inclui a legislação, a doutrina, a jurisprudência e os princípios educacionais;
4. Incentivar a pesquisa e o debate sobre as relações do Direito Educacional com os demais ramos da ciência jurídica e do conhecimento;
5. Operar em duplo sentido: de um lado preventivamente orientar; de outro lado, apresentar solução de composição ou judicial;
6. Do ponto de vista prático a ação do Direito identifica-se com os instrumentos administrativos – administração escolar (extrajudiciais) e instrumentos judiciais para solução dos conflitos nas relações educacionais.

Pode-se afirmar que o Direito educacional, possui como fonte a Constituição 1988, a qual insere no Título VIII, da Ordem Social, o Capítulo III, intitulado Da Educação, da Cultura e do Desporto, com uma soma de dez artigos dedicados à educação (arts. 205 a 214), com os princípios do direito educacional. É oportuno, como leciona Edivaldo Boaventura,

Ressaltar que o art. 205 define a educação como direito de todos e dever do Estado, para depois, nos artigos subseqüentes, restringir tão somente à educação escolarizada. Outras disposições constitucionais estabelecem princípios, garantias, responsabilidade do poder público no caso do não oferecimento do ensino fundamental obrigatório e gratuito, ditam padrões de organização dos sistemas federal, estadual e municipal e dos níveis de ensino, procedem às indicações para o currículo, discriminam e distribuem recursos financeiros. Ademais, encontram-se, sobre o mesmo assunto, referências esparsas no texto, tanto na Carta propriamente dita, quando no Ato das Disposições Transitórias, dos direitos e deveres da família, da criança, do adolescente e do idoso; do uso de recursos públicos no combate ao analfabetismo, dos serviços nacionais de aprendizagem etc. (1997, p.29)

Também aponta-se uma segunda fonte do direito educacional, segundo Edivaldo Boaventura,

15

Dentre as muitas leis que fluem da Constituição em direção ao ordenamento jurídico-educacional, sobressaem as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Neste caso, como legislação ordinária e segunda fonte principal do direito educacional brasileiro, esta legislação estrutura a administração, declara princípios e procedimentos, como também regulamenta o currículo, o ano escolar, os conteúdos programáticos e a duração dos cursos.

(...)

o direito educacional inclui várias outras legislações educacionais: decretos, portarias, regimento escolar – inclui, além disso, e embora se situem no âmbito do direito internacional, os tratados e convenções internacionais, como as recomendações da UNESCO e do BIE (Bureau Internacional de Educação). (1997, p.35)

As transformações sociais influenciaram no âmbito da educação nestes últimos anos, mesmo ainda com muitos desafios a superar, demonstrou alguns avanços, por exemplo, quanto à questão da frequencia escolar, ou seja, permanência e acesso, influenciados pelos programas sociais do governo federal, a despeito do Programa Bolsa escola, atualmente integrada ao Bolsa família e caminho da escola (programa de transporte escolar) trazendo a tona atualmente a necessidade de atenção a “Qualidade” da Educação. Conforme consta no art.3º, IX da LDB, que trata do título II, dos princípios e fins da educação nacional:

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

IX – garantia de padrão de qualidade;

Visualiza-se no art. 3º, IX , que a “Qualidade” vem pontuada como princípio inicialmente, que será reafirmada em outros artigos como integrando rol dos direitos a serem exigidos. A análise de alguns estudiosos relacionam o princípio da Qualidade ao da Igualdade, por entenderem que o ensino de qualidade é aquele que assegura igualdade de condições e acesso, bem como o mesmo nível de ensino. O que não é percebido na realidade haja vista a discrepância entre a qualidade do ensino ministrado entre as escolas particulares e as públicas. Sobre Qualidade enquanto princípio que se equivale a Igualdade, Stefano afirma,

Esse princípio é dos mais importantes, pois assegura o direito a igualdade. Não podemos ter ensino diferenciado para pessoas que possuem a mesma capacitação, é dever das escolas ministrarem o ensino com seriedade, sempre com vistas ao desenvolvimento do conhecimento e do pensar. Não é admissível que pessoas na mesma situação tenham ensinos diversos em que se finge que aprende e finge que se ensina, é necessário que haja o máximo de seriedade no conteúdo ministrado e que ele seja suficiente para capacitar o aluno em sua vida social e profissional. (STEFANO, 2014, p. 348)

16

O Direito à Educação de qualidade, portanto, encontra desafio na efetivação que devido o caráter subjetivo, mas uma das tarefas do Direito educacional é facilitar a compreensão, interpretação e aplicação da legislação educacional e identificar os instrumentos administrativos – administração escolar (extrajudiciais) e instrumentos judiciais e juspedagógicos para solução dos conflitos nas relações educacionais.

**3. O QUE É EDUCAÇÃO DE QUALIDADE?**

Antes de buscar a resposta para esta proposição: “O que é educação de qualidade?” cabe aqui, a priori, uma breve análise do termo “qualidade” e como esta se interrelaciona ao conceito de educação. Cotidianamente trazemos a expressão Qualidade para expressar um juízo de valor positivo a um determinado objeto, serviço, etc. ou como uma referência com níveis que podem variar do mínimo ao máximo. Assim, geralmente ouvi-se *“padrões mínimos de qualidade”*.

A palavra Qualidade tem origem no latim *qualitas*, e significa “propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza.” (FERREIRA, 2001).

Para Rios,

O conceito de qualidade é multidimensional, o que torna complexo definir seu significado. Incorpora uma dimensão ética e estética e, principalmente uma dimensão axiológica. O termo qualidade carrega, em sua compreensão uma idéia de algo bom, contrapondo-se a noção de defeitos, incompletude. Entretanto, pela definição etimológica essa condição não tem sustentação. (2002, p. 29)

Qualidade não é uma adjetivação que remete a um construto universal, mas são propriedades que se encontram nos seres, ações ou nos objetos, explicitando um valor, assim como quando dizemos que algo é belo ou adequado. A concepção de qualidade inserida na educação é a mesma concepção com foco na produtividade, que tem origem nos estudos de Frederick Taylor na década de 20, e a sistematização dos processos de produção em massa de Henry Ford. Na década de 50, Watson formula o conceito de “falha”. Nos anos 60, se expressa a formulação de “zero defeito” por Philip Crosby e na década de 70, a sistematização da Trilogia da Qualidade: planejamento, custo e controle, proposta por Joseph Juran. (Bolzan, 2006).

Observa-se com Tylor, Ford e Juran uma associação da palavra qualidade no universo da produção fabril, que decorrem de um processo que envolve a produtividade e seus processos: planejamento, custo e controle.

17

No entanto, ao contrário Cortella (1998) propõem uma visão de qualidade que se distancia da perspectiva de produtividade, trazendo a expressão “qualidade social” para explicitar um parâmetro comprometido com a condição humana e cidadã. No caso significaria uma sólida base científica, formação crítica de cidadania e solidariedade de classe social.

Portanto, considerando as discussões sobre o significado do termo em sentido mais amplo, será estabelecido um parâmetro para facilitar a compreensão no contexto proposto, haja vista sua subjetividade.

Neste estudo para delinear uma definição do que seja qualidade e qual sua relação com a educação, será tomando por base o art.4º, IX da LDB, o qual trata, no título III, do direito a educação e do dever de educar.

Art. 4º- O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem;

Interpretando o sentido literal do caput, vê-se que estabelece o dever do Estado com a educação escolar pública, e deixa explícito o compromisso de que a efetivação da oferta se dará mediante a garantia dos padrões mínimos de qualidade. No inciso em foco, a lei define que padrões mínimos de qualidade é oferecer os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Resta agora definir quais seriam os “insumos” indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Porém antes, cabe trazer um conceito básico de insumo, que de acordo ao Dicionário Aurélio on line,

Insumo é todo e qualquer elemento diretamente necessário em um processo de produção. Em inglês, os insumos são chamados de inputs, enquanto o produto final é o output. Ou seja, um insumo é tudo o que “entra” num processo de produção para que “saia” um produto final.

Nota-se que assim como o vocábulo “Qualidade” o termo “insumos” empregados na LDB, se aproximam muito da perspectiva de produtividade. Portanto, nos termos do artigo 4º, inciso IX, a qualidade estará presente quando para a efetivação da aprendizagem (que seria o produto final ou *output*), o conjunto de fatores empregados no processo de ensino, e que tenha envolvimento direto com a sua produção, a saber, recursos humanos e materiais (em sentido amplo: desde transporte, mobiliário, merenda escolar, material didático e paradidático etc.) seriam os insumos ou *input* em variedade e quantidade mínima por aluno sendo empregados.

Considerando que o delineamento para uma conceituação do que venha designar qualidade na educação, ou melhor, educação de qualidade, a ser exigida do ente estatal que tem por obrigação ofertar o ensino público, o Programa Nacional da Escola Básica – PNE, aventurou-se numa tentativa de definir objetivamente os indicadores da Qualidade na Educação, que baseiam-se numa visão ampla de qualidade educativa e, por isso, abrangem sete dimensões: a) ambiente educativo; b) prática pedagógica e avaliação; c) ensino e aprendizagem da leitura e da escrita; d) gestão escolar democrática; e) formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; f) ambiente físico escolar; g) acesso e permanência dos alunos na escola.

18

Salienta-se que a definição das dimensões não resolve totalmente a situação, pois, cada item irá representar uma infinidade de insumos devido a complexidade de cada um. Entretanto, é pertinente o esforço de buscar visualizar como cada uma das sete dimensões pode apontar a qualidade da educação.

Neste sentido, vale o exercício de seguir a lógica do que apresenta o inciso IX, art. 4º - para um ambiente físico escolar que atenda a quantidade de alunos numa sala de aula, por exemplo,ou insumos, enquanto conjunto de elementos indispensáveis para o processo de produção (ensino-aprendizagem) há de se considerar um ambiente físico com mobiliário, arquitetura adequada, acessibilidade, cartazes educativos, materiais paradidáticos que tornem o espaço efetivamente um ambiente complementar a aprendizagem, assim agrega a Qualidade a educação.

Até aqui o objetivo foi situar a Educação como processo relevante cultural da humanidade, pois através dela os homens se humanizam (consciência humana), reafirma sua importância na legislação internacional e nacional, através das Cartas Constitucionais, com status de direito social. A educação deve ser promovida pelo Estado, que divide a responsabilidade com família e a sociedade. Ocorre em espaços específicos: escolas, de modo sistematizado, formal. E que a qualidade mais que um adjetivo, é um gênero que envolve diferentes níveis com vistas a atender determinados objetivos e podem ser verificados através de indicadores.

Todos estes aspectos mencionados estão lastreados ao Direito Educacional, que conforme definido constituem leis que regulamentam e organizam as relações dos agentes que participam diretamente do processo educacional impondo deveres e imputando responsabilidades em caso de descumprimento dos regramentos.

19

No entanto, surge uma problemática ao refletir sobre algumas questões a respeito da operacionalização da Educação enquanto direito, ofertado em espaços específicos (Educação formal) e em que pese o Direito Educacional.

A legislação (CF, LDB e ECA) define taxativamente que a Educação é dever do Estado, no sentido de ofertar garantindo os padrões mínimos de qualidade de ensino. Da mesma forma, prevê que a oferta irregular ou não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público importará a responsabilidade da autoridade competente.

Por um lado os diplomas legais deixarem claros os deveres e obrigações do Estado, bem como a sanção correspondente ao descumprimento destas (Responsabilidade) e por outro, haja vista a quantidade de resultados de pesquisas que demonstram desenvolvimento insatisfatório da aprendizagem no ensino do Brasil, em alguns estados de forma exorbitante. Evidenciando que há um distanciamento entre o dever-ser e o ser. Apesar de ter sido ofertado o serviço educacional e garantido o direito de acesso e permanecia, muito provavelmente, não foi garantida uma Educação de Qualidade e a aprendizagem foi precária.

No entanto, uma vez que o direito a educação de qualidade é direito público subjetivo, por que os legitimados frente ao descumprimento das obrigações do Estado em ofertar serviços educacionais irregulares não buscam por exigência do cumprimento das obrigações?

Aparentemente, apontam-se três hipóteses: 1. O desconhecimento da legitimidade para reclamar os direitos nos órgãos responsáveis e questionar a irregular prestação dos serviços educacionais por parte do Estado impede a melhoria dos processos educacionais. 2. A lei não deixa claro que a Qualidade na educação é um requisito que pode ser exigido, uma vez que os institutos, afirmam que o Estado deve garantir que serão empregados padrões mínimos de qualidade indispensáveis ao processo ensino-aprendizagem. 3. Pela subjetividade com que geralmente é considerada a qualidade da educação dificulta a exigência do cumprimento das obrigações do Estado pelos agentes que possuem legitimidade para agir no pólo passivo.

Assim, diante da problemática apontada nas hipóteses que visam responder as indagações teórico-práticas, passa-se a analisar tais aspectos com base no que dispõe o Direito Educacional, a fim de estabelecer qual o tipo de proteção que se pode lançar mão para garantir o Direito à Educação de Qualidade.

20

**4. PROTEÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE NAS ESCOLAS PÚBLICAS**

Pertinente se faz analisar qual tipo de proteção ao direito à educação de qualidade nas escolas públicas pode ser assegurada pelo Direito educacional em caso de descumprimento ou irregularidade na prestação dos serviços educacionais. Quando surgem conflitos neste sentido, como estes podem ser juridicamente demandados.

De acordo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no artigo 5º e parágrafos há previsão que responde parcialmente, trazendo os agentes passivos da relação, definindo a competência, o rito e a ação correspondente no caso de descumprimento do parágrafo 2º, que é assegurar o ensino obrigatório. Ou seja, a garantia da oferta do ensino. E no parágrafo 4º já define taxativamente a sanção de crime de responsabilidade em caso de negligência do ente público.

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

(...)

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

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

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

21

Constata-se que há possibilidade de reivindicar o direito ao acesso e à permanência na Educação. Entretanto, quando se trata de descumprimento a efetivação de oferta de educação de Qualidade, esbarra-se na percepção da própria sociedade e no texto das leis e regulamentos que não deixam claro o que se identifica por educação de qualidade de forma objetiva.

Diante a lacuna, a tarefa dos juristas e da sociedade é interpretar conforme o estabelecimento de requisitos objetivos que apontam os indicadores de qualidade – nas sete dimensões, inseridas no documento do Ministério da Educação - MEC/ PNE, como o ambiente educativo; prática pedagógica e avaliação; ensino e aprendizagem da leitura e da escrita; gestão escolar democrática; formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; ambiente físico escolar; acesso e permanência dos alunos na escola.

Cabral e Di Giorgi, ao abordarem sobre a análise da legislação pertinente para a demanda judicial, afirmam que,

Analisando o direito à educação e à qualidade – ora pleiteada em padrões mínimos a serem exigíveis judicialmente –, nota-se que o texto constitucional apenas determinou que o ensino deve ter qualidade, mas não definiu clara e objetivamente o que viria a ser “qualidade” dentro do contexto escolar. Verifica-se, nesse ínterim, que nenhuma legislação ou documento nacional faz menção aos indicadores de qualidade exigíveis na prática, portanto, exigíveis judicialmente. Excetuando-se o Plano Nacional de Educação (...) que traz os insumos necessários ao Ensino Fundamental, no plano material, não há outra legislação que aborde os indicadores de qualidade necessários ao processo e ao resultado do Ensino Fundamental, e mais, da Educação Básica em geral. (2012, p.117)

A Lei **n° 13.005/2014 – que** aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE, traz na 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.” Estabelece as estratégias para atingir as metas. Muitas das estratégias deixam evidentes o que o MEC compreende como qualidade, os “insumos” tecnologias educacionais, práticas pedagógicas inovadoras, diversidade de métodos e práticas pedagógicas, garantia de transporte gratuito, atendimento específico a população do campo, etc.

A partir deste documento, e considerando o os indicadores de qualidade, por exemplo, na omissão de um atendimento específico a população do campo o direito educacional protege assegurando que os entes discutam, estabeleçam políticas públicas. Caso não façam, ou seja, caso não haja a oferta que atenda demanda o ente poderá responder por omissão.

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

22

De acordo a Cury e Ferreira,

O que se discute no Poder Judiciário é a não qualidade, na falta de uma noção precisa de qualidade. Não há uma análise mais ampla no sentido de se discutir uma ação afirmativa que pontue todas essas questões sob o signo de qualidade. Para Cury, 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. (CURY E FERREIRA, 2010)

Destarte, o que os autores vêm afirmar é a inegável dificuldade de compreender o que venha representar a qualidade e como a partir dela exigir sua efetivação. Contudo, a resposta apontada por Cury quando que na “não qualidade percebe-se as deficiências e através delas uma forma de apontar a ausência dos padrões mínimos de qualidade” pode ser um caminho razoável. Afinal a falta de professores, o não cumprimento dos dias letivos, a infra-estrutura precária dos prédios escolares, material didático insuficiente constata a falta do emprego dos padrões mínimos de qualidade - ou seja, configura-se em irregularidade nos serviços prestados.

O essencial é estar ciente de que o ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo, e por isso permite que seja sempre exigido do Estado por parte do cidadão nos casos que se verifiquem a falha na garantia do acesso à educação ou se ocorreu de forma irregular, o cidadão precisa estar informado de que poderá exigir judicialmente que seu direito seja protegido obrigando o Estado a cumprir.

Desta forma, no que tange a questão que sustenta o desconhecimento por parte dos legitimados o impedimento de recorrer à justiça para exigir o cumprimento da obrigação de fazer do Estado, suscita a necessidade de que sejam lançadas campanhas para a disseminação de informações e orientações sobre como proceder para uma persecução judicial em face dos entes administrativos.

Ressalta-se que o Direito Educacional, traz para o centro o Estado com o dever de ofertar educação de qualidade, mas também, inclui a família e a sociedade na condição de que cuidem para manutenção dos alunos nas escolas.

23

O que também os tornam responsáveis em caso de negligências ou omissões. Por isso, faz-se necessária a informação para que os agentes investidos da responsabilidade de educar estejam cientes de seus papéis. Isso também é garantia de qualidade.

É histórico no Brasil que o poder público não cumpra de maneira satisfatória a prestação educacional, apesar do texto constitucional declarar que a educação é direito de todos. Acrescente-se que o não oferecimento ou o oferecimento irregular da prestação educacional é uma dívida histórico do poder público, que importa responsabilidade do Estado. Daí, como sustentam os renomados juristas já mencionados, é necessário o reconhecimento no texto constitucional do direito público subjetivo à educação e a existência de garantias, de sanções, de remédios judiciais adequados e eficazes. (NELSON JOAQUIM)

Assim, o Direito Educacional cumpre o papel de proteção ao direito a educação de qualidade quando o Estado, através dos poderes (executivo, legislativo e judiciário) e níveis da federação (União, Estados, Municípios), deve efetivar os direitos e garantias constitucionais, o que significa não só oferecer as condições para o exercício do direito, como também fiscalizar o seu cumprimento contando com as instituições como as Coordenadorias de Educação (escolas municipais), Diretorias Regionais de Ensino (escolas estaduais), Secretarias de Educação (estadual e municipal), Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros.

Em algumas Defensorias Públicas estaduais, existem Núcleos Especializados, tais como o de “interesses difusos e coletivos” e da “infância e juventude”, que buscam a efetivação dos direitos não só individuais, mas também dos chamados direitos difusos e coletivos, isto é, direitos que protegem um bem jurídico cujos titulares são um grupo ou toda a sociedade. Assim, por meio de ações individuais ou coletivas e da atuação de seus Núcleos Especializados, a Defensoria Pública pode garantir o acesso à Educação, bem como pressionar para a melhoria da qualidade do ensino público. (NELSON JOAQUIM, 2008)

Quanto ao Ministério público, Joaquim (2008) afirma,

Tem como funções primordiais a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, de modo que também deve atuar na garantia da educação, por meio de ações individuais e coletivas. Os Ministérios Públicos estaduais muitas vezes constituem um Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude para cuidar especificamente da defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Com relação aos Conselhos, estes podem intervir nos casos em que os pais não encontram vagas nas escolas para os filhos, determinando ao serviço público o atendimento da demanda; ou ainda, exigir dos pais a matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino. Por fim, caso essas requisições não sejam atendidas, o Conselho Tutelar deverá encaminhar o caso ao Ministério Público.

24

Por todo exposto percebe-se o papel do poder público nos diferentes âmbitos, enquanto executivo – promotor de políticas públicas, enquanto legislativo na elaboração de leis, e no papel de fiscalizador do direito à Educação através do judiciário, fechando um ciclo de proteção por via do Direito educacional à educação de qualidade tão fundamental ao desenvolvimento pleno dos cidadãos.

Sendo a Educação tão essencial a formação do ser humano e condição fundamental para o desenvolvimento de um pais, nota-se que ainda há muito a percorrer em termos de políticas públicas e legislação para que os direitos sejam efetivados. O Direito educacional necessita de maior espaço de discussão na sociedade, tendo em vista seu desconhecimento. Mas, também torna-se evidente a necessidade de estudiosos da área jurídica e pedagógica se empenharem no fortalecimento deste ramo do conhecimento ser mais difundido nas Universidades e Faculdades enquanto áreas disciplinares.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

25

A proteção ao direito a educação de qualidade se opera quando efetivada através do Direito Educacional quando as leis, regulamentos e normas são respeitados e os legitimados desfrutam de seus direitos de forma plena: acesso e permanência à educação de qualidade. Mas, frente a irregularidade, descumprimento ou omissão e negligência, passa a exigir dos obrigados pela prestação (união, estados e municípios em regime de colaboração) o cumprimento de seus deveres e obrigações, por falhas na prestação dos serviços educacionais, devido o fato de ser um direito público subjetivo por força constitucional.

Apesar da tentativa do Ministério da Educação em estabelecer de forma objetiva, fatores que determinam a qualidade na educação, por intermédio dos documentos como o Plano nacional de educação, entre outros como os parâmetros de qualidades para a educação infantil, suscitam discussões inúmeras entre estudiosos e impactam no acesso a informação no meio social. Gerando consequentemente a falta de conhecimento, pela subjetividade a que se tem de empenhar nas interpretações dos mesmos.

No entanto, encontra-se guarida no artigo 4º, inciso IX estabelecendo os insumos, como conjunto de componentes que são indispensáveis ao processo de ensino aprendizagem. Esta seria a dedução mais óbvia, que com vistas às dimensões elencadas torna-se possível perceber quando há o descumprimento ou a irregularidade na prestação dos serviços.

Uma vez, constatados a omissão, descumprimento ou irregularidade, insurge a possibilidade de acionar os meios judiciais, por intermédio dos Conselhos de educação, dos órgãos de fiscalização como o Ministério público e a Defensoria pública.

O importante nesta rede de proteção é a defesa do Direito à Educação de qualidade que percorreu um longo caminho, perpassando desde a Declaração universal dos Direitos Humanos, e como direito fundamental, alcançando status de direito social na Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

Impulsionando o aumento da demanda pela educação, aumento das instituições de ensino, organização e sistematização dos planos de educação, e, por conseguinte, ampliação dos conflitos nas relações educacionais.

A educação enquanto fator importante de desenvolvimento do ser humano, que possibilita humanizá-lo através da construção do conhecimento, deve ser protegida integralmente, por isso a importância do Direito Educacional. Ramo do direito originado em 1977, há 41 anos, no 1º Seminário de Direito Educacional realizado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) o que representou um marco significativo na evolução do pensamento educacional brasileiro.

26

Cabe aos operadores do direito, fazer valer as leis, regulamentos, normas que organizam e compõem o direito educacional, também debruçar-se nos casos concretos e seus arcabouços sociais e históricos, buscando superar as lacunas e os impactos negativos gerados, superar os desafios como o desconhecimento de possibilidades quanta sua exigência, quanto à interpretação quando ao que venha ser qualidade da educação.

No entanto, a qualidade na educação é facilmente perceptível quando os recursos públicos são aplicados devidamente, quando há boas condições de trabalho para os profissionais da educação, quando há transporte regular em boas condições cumprindo o trajeto de conduzir os alunos até as escolas, quando os prédios escolares são capazes de dar conta das necessidades estruturais e de serem ambientes que promovam a aprendizagem, quando há uma gestão democrática, quando os pais e responsáveis cuidam para que seus filhos frequentem regularmente as aulas, quando acompanham a vida escolar, quando a avaliação mais que um acerto de contas seja uma oportunidade de verificação da aprendizagem dos alunos e do processo de ensino, que os valores sejam estimulados nas relações interpessoais entre a comunidade escolar e que a inclusão aconteça de forma efetiva e quando as crianças e jovens aprendem.

Faz-se necessário empenhar esforços para que o Direito Educacional não se contente apenas em ser legalista, ele precisa dialogar com contexto pedagógico e ser juspedagógico para ser justo, igualitário e, portanto, de qualidade.

**REFERÊNCIAS**

Assembleia Geral da ONU. (1948). "Declaração Universal dos Direitos Humanos". Paris. Disponível em: http://WWW.un.org/em/universal-declaration-human-rights/Acesso em: 15 set. 2018.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. *A educação brasileira e o direito*. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

BOLZAN. D. P. V. Aprendizagem docente na educação superior: construções e tessituras da professoralidade. Educação. Ano XXIX, n° 3, Porto Alegre-RS: PUC, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto. gov. br/ccivil\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 out. 2018

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Disponível em: <http://www. planalto. gov. br/ccivil/LEIS/L8069. htm>. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www. planalto. gov. br/ccivil/LEIS/L9394. htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

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

BRASIL**. Lei n° 13.005/2014.** Plano Nacional de Educação. Disponível em: http:// www. pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014.

CABRAL e DI GIORGI. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial.Porto Alegre: Educação , v. 35, n. 1, p. 116-128, jan./abr. 2012.

CORTELLA, M.S. A Escola e o Conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos. 14 ed (1ª. reimp), São Paulo: Cortez, 2012.

CURY, Munir. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. Ed. 12º. Brasil: Malheiros, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil, e FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **Obrigatoriedade da Educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou efetivo atendimento?**. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010.

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

DI DIO, Renato Alberto Teodoro. Contribuição à sistematização do Direito Educacional Taubaté: Editora Universitária, 1982.

Dicionário Aurélio on line. Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/insumos> Acesso em: 10 set. 2018.

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

GADOTTI, Moacir. A educação contra a educação: o esquecimento da educação e a educação permanente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

JOAQUIM, Nelson. Direito Educacional Brasileiro – História, Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Ed. Livre Expressão, 2008.

JOAQUIM, Nelson. [Educação à luz do Direito](https://jus.com.br/artigos/8535/educacao-a-luz-do-direito). **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, [ano 11](https://jus.com.br/revista/edicoes/2006), [n. 1081](https://jus.com.br/revista/edicoes/2006/6/17), [17](https://jus.com.br/revista/edicoes/2006/6/17) [jun.](https://jus.com.br/revista/edicoes/2006/6) [2006](https://jus.com.br/revista/edicoes/2006). Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8535>. Acesso em: 12 nov. 2018.

JUSTEN FILHO *Apud* RIBEIRO. Responsabilidade do Estado. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, Vol.21, REDAC: Nov. – dez. de 2015.

# MOTTA, Elias de Oliveira. Direito Educacional e Educação no Século XXI. Editora: [Unesco](https://www.estantevirtual.com.br/editora/unesco" \o "veja mais livros da editora Unesco)

Ano: 1997.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1 de 1969. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. Ed. 33º, Rio de Janeiro: Forense, 2005

PAIVA, Regina Garcia de. Direito Educacional – Sob uma ótica sistêmica. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

RIOS, Terezinha Azeredo. Compreender e Ensinar: por uma docência da melhor qualidade. Ed.3º, São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, Dermeval. Pedagogia histórico-critica: primeiras aproximações. Campinas: Autores associados. São Paulo, 2013.

# SOUZA, Evaldo de. A educação como direito público subjetivo (artigo 208, VII, § 1º, CF/88) Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/38504/a-educacao-como-direito-publico-subjetivo-artigo-208-vii-1-cf-88>. Acesso em: 20 de nov. 2018.

STEFANO, Isa Gabriela de Almeida; CANEGUSUCO, Miriam; KUMPEL, Vitor (Coord.). **Direito Constitucional**. Ed.1º Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p.34

##### 