

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

**ARTHUR JOSÉ PAVAN TORRES**

**AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E SEU PAPEL NA PROMOÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO  
DE QUALIDADE**

**SÃO PAULO**

**2019**

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

**ARTHUR JOSÉ PAVAN TORRES**

**AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E SEU PAPEL NA PROMOÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO  
DE QUALIDADE**

Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Renato Nalini

**SÃO PAULO**

**2019**

Torres, Arthur José Pavan.

Ações civis públicas e seu papel na promoção de uma educação de qualidade, /  
Arthur José Pavan Torres. 2019. 106 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São  
Paulo, 2019.

Orientador: Prof. Dr. José Renato Nalini

1. Ações Civis Públicas. 2 Educação Básica. 3. Qualidade na Educação. 4.  
Direitos Difusos e Coletivos. 5. Democracia

I. José Renato Nalini. II. Título.

CDU 34

# **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**ARTHUR JOSÉ PAVAN TORRES**

## **AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E SEU PAPEL NA PROMOÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE**

Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

São Paulo, \_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de 2019.

---

Presidente Prof. Dr. José Renato Nalini

---

Membro Prof. Dr.

---

Membro Prof. Dr.

SÃO PAULO

2019

Dedico este trabalho a minha família Alfa (Aline e Ana Clara) que tanta paciência, carinho, encorajamento e amor, tiveram a me oferecer nesta árdua jornada de estudos. Sem elas, este momento certamente não seria possível.

## AGRADECIMENTOS

Ao Criador por me permitir estar aqui neste momento.

Ao Professor José Renato Nalini, meu orientador, que com sua dedicação soube, nos momentos necessários, acompanhar-me nesta trajetória de estudos.

Ao Professor Álvaro Gonçalves Antunes Andreucci, que desde a arguição oral para o ingresso no mestrado sempre esteve próximo - no estágio docente, nas discussões sobre a dissertação e nas aulas de didática e metodologia.

Aos demais professores do Programa de Mestrado da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, pelos conhecimentos transmitidos.

À minha mãe que por mais de quatro décadas atua como servidora pública na administração de escolas públicas estaduais e me contagiou com seu interesse pela área da educação e ao meu pai, que traz na sua correção de caráter o modelo que me levou ao direito.

Aos amigos feitos ao longo do mestrado, que juntamente comigo partilharam dos momentos difíceis e das felicidades, na busca pelo aperfeiçoamento do conhecimento.

Aos amigos e colegas de trabalho que me acompanharam nesta jornada, ajudando e torcendo por mim.

À Professora Dra. Alessandra Gotti, pelas discussões acerca do direito educacional.

À minha esposa Aline, meu grande amor, que nos momentos mais difíceis esteve ao meu lado incentivando-me com o lema: “tudo vai dar certo”, sem a presença dela não teria sido possível chegar aqui. E agradeço a pequena Ana Clara, por sua doçura e compreensão, pela distância do pai nos momentos de estudo.

A educação, base da democracia.

**Sampaio Doria**

## RESUMO

O direito visa o restabelecimento da paz social, ou seja, tem por finalidade estabilizar expectativas. A sociedade contemporânea é complexa e demanda outros mecanismos de atuação do direito, que possam contribuir de forma positiva para a fruição igualitária dos direitos sociais. Judicializar o direito à educação, por meio de ações civis públicas, pode contribuir para promoção da melhoria na qualidade da educação básica no Brasil. Há possibilidade de reduzir a proposição de demandas judiciais individuais, em matéria educacional, com a concentração de determinadas demandas em poucas ações, evitando decisões individuais fragmentárias, que possam gerar inúmeros impactos no aporte de recursos financeiros do orçamento público, no atendimento de decisões individuais. A extensão da atuação do Poder Judiciário, na análise de ações coletivas relativas à entrega de direitos sociais, gera a discussão acerca dos fenômenos do ativismo judicial e da judicialização das políticas públicas. Sob essa perspectiva, observa-se que o processo deve atingir a maior abrangência possível, identificando-se suas múltiplas finalidades, a partir da análise de seus efeitos imediatos e mediatos. Por isso, o processo deve estar voltado ao atendimento de objetivos sociais mais amplos, relacionados com os direitos demandados e outros que, na maior parte das vezes, podem a eles transcender, a ponto de servirem como arenas de debate democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ações Civis Públicas; Educação Básica; Qualidade na Educação; Direitos Difusos e Coletivos; Democracia



## **ABSTRACT**

The law aims at the restoration of social peace, that is, its purpose is to stabilize expectations. Contemporary society is complex and demands other legal mechanisms that can contribute positively to the egalitarian enjoyment of social rights. Judicializing the right to education, through public civil actions, can contribute to the improvement of the quality of basic education in Brazil. It is possible to reduce the proposition of individual judicial demands in educational matters, with the concentration of certain demands in a few actions, avoiding individual decisions fragmentary, that can generate numerous impacts in the contribution of financial resources of the public budget, in the attendance of individual decisions. The extension of the Judiciary's activity, in the analysis of collective actions related to the delivery of social rights, generates the discussion about the phenomena of judicial activism and the judicialization of public policies. From this perspective, it is observed that the process must reach the greatest extent possible, identifying its multiple purposes, from the analysis of its immediate and mediate effects. Therefore, the process must be geared to meeting broader social goals, related to the rights demanded and others that, in most cases, can transcend them, to the point of serving as arenas of democratic debate.

**KEYWORDS:** Public Civil Actions; Basic education; Quality in Education; Diffuse and Collective Rights; Democracy

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – RESULTADO DO IDEB NA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	31
TABELA 2 - RESULTADO DO IDEB DO MUNICÍPIO DE LEME (REDE MUNICIPAL).	76
TABELA 3 - RESULTADO DO IDEB DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO (REDE MUNICIPAL) .....	76
TABELA 4 - RESULTADO DO IDEB COMPARATIVO REDE ESTADUAL DOS MUNICÍPIOS DE LEME E SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO.....	77
TABELA 5 – CENSO ESCOLAR 2017 – MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE.....	79
TABELA 6 – IDEB - ESCOLA ESTADUAL FRANCISCO PESSOA .....	81
TABELA 7 – FORMAÇÃO DE PROFESSORES ESTADO DE SÃO PAULO .....	85
TABELA 8 – RESULTADO DO IDEB PRESIDENTE PRUDENTE (REDE MUNICIPAL).	87

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1. DIREITO À EDUCAÇÃO: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E O CONCEITO DE QUALIDADE.....	18
1.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL.....	18
1.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE .....	21
1.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL	23
1.4 PRINCÍPIO DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O DIREITO À EDUCAÇÃO .....	25
1.5 DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE (PLANO NORMATIVO, EDUCACIONAL E JURÍDICO) .....	31
2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA EDUCACIONAL.....	40
2.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA AO LONGO DOS SÉCULOS XX E XXI .....	40
2.2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E LITÍGIO ESTRATÉGICO.....	44
2.3 O CONTROLE DE POLÍTICAS 1008426-95.2016.8.26.0010 PÚBLICAS POR MEIO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA .....	50
2.4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE PÚBLICO .....	60
3. ESTUDO DE CASOS.....	64
3.1 DEFINIÇÃO DOS CASOS PESQUISADOS .....	64
3.1.1 – CASO 1 - QUALIDADE NO ENSINO EM VIRTUDE DA CRIAÇÃO DE CLASSES MULTISSERIADAS PARA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) (2216181-68.2017.8.26.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, PROCESSO Nº 1032996-79.2017.8.26.0053).....	65
3.1.2 – CASO 2 – QUALIDADE NO ENSINO MUDANÇA DO CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO (1002673-43.2015.8.26.0318 E AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2229642-78.2015.8.26.0000).....	72
3.1.3 – CASO 3 – QUALIDADE NO ENSINO PREJUDICADO PELA CRIAÇÃO DE CLASSES MULTISSERIADAS (APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 0045207-42.2011.8.26.0000 E AGRAVO DE INSTRUMENTO 0182584-89.2010.8.26.0000) .....	79
3.1.4 – CASO 4 - FALTA DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM VIRTUDE DA FALTA DE PROFESSORES (0049145-45.2011.8.26.0000 E AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0488141-81.2010.8.26.0000).....	81

<b>3.1.5 – CASO 5 – FECHAMENTO DE ESCOLA ESTADUAL E A CONSEQUENTE PERDA DE QUALIDADE (9057685-17.1997.8.26.0000) .....</b>	<b>83</b>
<b>3.1.6 – CASO 6 – EXTINÇÃO DOS CEFAM (0168987-58.2007.8.26.0000).....</b>	<b>85</b>
<b>3.1.7 – CASO 7 – REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA ANUAL DE 1000 PARA 800 NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE (0090273-55.2005.8.26.0000) .....</b>	<b>87</b>
<b>3.2 SÍNTESE DO TRATAMENTO DADO PELO PODER JUDICIÁRIO .....</b>	<b>89</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>99</b>

## INTRODUÇÃO

O direito visa o reestabelecimento da paz social, ou seja, tem por finalidade estabilizar expectativas. Isso se dá, por meio da criação de normas, que buscam determinar a conduta das pessoas em sociedade e de instituições voltadas à implementação dessas normas.

Todavia, nas sociedades democráticas do século XXI, muito mais complexas e multifacetadas, resta claro que o direito precisa encontrar novos conceitos, procedimentos e instituições, capazes de habilitar setores vulneráveis da população, para lhes conferir mais autonomia e bem-estar.

Neste sentido, o Poder Judiciário se vê, atualmente, em uma condição bem diferente de atuação, pois diante de litígios que envolvem conflitos de natureza distributiva, oriundas da implementação dos direitos sociais - definidos no art. 6º da Constituição Federal – deve buscar formular novas maneiras de confrontar a violação desses direitos.

A sociedade contemporânea é complexa e, portanto, demanda outros mecanismos de atuação do direito, que possam contribuir de forma positiva para a fruição igualitária dos direitos sociais entre toda a população.

Por isso, a presente pesquisa analisará como a judicialização da educação constituída nos litígios coletivos, mais precisamente por meio de ações civis públicas, pode contribuir para promoção de valores e direitos em busca da melhoria na qualidade da educação básica no Brasil (que vai da educação infantil até o ensino médio).

As ações civis públicas visam reduzir a proposição de demandas judiciais individuais em matéria educacional, com a possibilidade de concentração das demandas em poucas ações, visando evitar decisões individuais fragmentárias responsáveis por gerar inúmeros problemas relacionados ao deslocamento de recursos financeiros do orçamento público, no atendimento de decisões individuais e, não raramente, de impor ao juiz a obrigação de julgar num contexto escolhas trágicas.

A relevância do trabalho para o meio acadêmico está no fato de que as ações civis públicas poderem servir como instrumento de promoção, no âmbito do Poder Judiciário, como meio de debate democrático sobre a elaboração, a implementação e a execução de políticas públicas.

Nesta perspectiva, o Poder Judiciário, passa a ocupar um espaço tradicionalmente ocupado pelos Poderes Executivo e Legislativo, no que tange a promoção do interesse público.

Por outro lado, surge a discussão acerca da extensão da atuação do Poder Judiciário, na análise de ações coletivas relativas à entrega de direitos sociais, já que tanto pode atuar produzindo normas (ativismo judicial), como na entrega da prestação jurisdicional (judicialização), seu papel primordial.

A pesquisa analisará, o objetivo do processo judicial, enquanto meio de promoção na melhoria da qualidade na educação, sempre considerando a complexidade das situações que são levadas ao Poder Judiciário, no que tange os interesses difusos e coletivos.

Essa análise se baseará na perspectiva de que o processo deve atingir a maior abrangência possível, já que possui múltiplas finalidades, a partir de seus efeitos imediatos e mediatos.

Por essa razão, o processo deve estar voltado ao atendimento de objetivos sociais mais amplos, relacionados com os direitos demandados e outros que, na maior parte das vezes, podem transcendê-los.

O primeiro capítulo da pesquisa, analisará os aspectos constitucionais do direito à educação, enquanto direito fundamental de cada indivíduo e elemento (trans)formador do Estado Democrático de Direito, que propicia o avanço dos direitos de igualdade e de liberdade, conferindo a todos as mesmas oportunidades de chance.

A educação neste sentido, deve ser considerada como um espaço de debate e, portanto, de constante tensão para a busca do pleno desenvolvimento da sociedade, sendo o direito à educação analisado sob a perspectiva dos direitos sociais e sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana.

Para tanto, o direito à educação deve ser guiado por um padrão de qualidade, prescrito, no inciso VII, do art. 206 da Constituição Federal, e reiterado no inciso IX, do art. 3º da Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A este respeito, a educação deve contribuir com o desenvolvimento da pessoa, da cidadania e da formação para o trabalho, de acordo com o que prevê, o inciso IX, do art. 4º da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, quando define o que vem a ser qualidade na educação pública.

Sob este aspecto, relevante observar o art. 74 da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, que estabelece padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Ademais, importante destacar, que a Lei nº 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação (PNE), traz como diretriz a melhoria na qualidade da educação, enfatizando o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação, como a utilização proporcional do Produto Interno Bruto (PIB), para assegurar o atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade, valendo-se de índices capazes de mensurar o desenvolvimento da educação básica, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>1</sup>.

O Anexo do PNE, que trata das metas e estratégias, destaca os parâmetros necessários para implementação da qualidade na educação, estabelecendo diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, no cumprimento da função social da educação.

Superadas essas considerações sobre a qualidade na educação, a pesquisa examinará o conceito de qualidade, o qual balizará o presente estudo, e verificará como tal conceito é interpretado pelo Poder Judiciário, no controle de políticas públicas em matéria educacional.

O segundo capítulo, tratará a respeito do papel das ações civis públicas enquanto instrumento processual capaz de propiciar um debate democrático, com a discussão de políticas públicas, que visem a melhoria da qualidade em matéria educacional.

Na sequência, será analisado o fenômeno da judicialização das relações educacionais, a partir de três fatores determinantes para o acesso ao judiciário, quais sejam: as mudanças no panorama legislativo a partir da Constituição Federal de 1988; um reordenamento das instituições judiciais e escolar; e o posicionamento ativo da comunidade, na busca pela consolidação dos direitos sociais e a utilização de outros mecanismos de participação social, como as audiências públicas e a participação dos *amici curiae*.

---

<sup>1</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. O Ideb agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O índice varia de zero a 10 e a combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb ou Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema. O Ideb também é importante por ser condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica, que tem estabelecido, como meta, que em 2022 o Ideb do Brasil seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos. Disponível em: <<http://inep.gov.br/ideb>>. Acesso em 08 de ago. 2018.

Tal análise, considerará a mudança de paradigma dos séculos XIX e XX, trazidas pelo século XXI, o qual determina uma atitude mais criativa de nossos juristas, já que em uma democracia representativa devem ser somados novos mecanismos de participação direta, como a participação da sociedade civil, somada às novas tecnologias de informação e comunicação, que permitem desenvolver mecanismos de transparência, de debate e de consulta pública, inimagináveis no passado.

Este capítulo tratará, também, da judicialização das relações educacionais considerando o acesso à justiça estendido a todas as pessoas e as formas alternativas de resolução de conflitos, utilizando-se do litígio estratégico como instrumento de solução de conflitos de massa.

Por fim, o terceiro capítulo abordará o estudo de ações civis públicas que tenham como fundamento jurídico, a qualidade na educação básica<sup>2</sup> - que começa na educação infantil e avança pela educação fundamental e ensino médio.

Para tanto, o estudo considerará a educação básica, já que esta etapa corresponde ao tempo de estudo necessário para a aprendizagem de conhecimentos elementares, responsáveis por desenvolver as competências e habilidades do indivíduo, a fim de que ele possa conviver em condições de igualdade, liberdade e dignidade, em sociedade.

Ademais, este capítulo propiciará a análise do quanto a Judicialização da educação é capaz de contribuir na concretização de uma educação de qualidade, que permita o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Para a construção desta pesquisa, inicialmente, será empregado o método dedutivo, pautado na análise da legislação, doutrina e dados disponíveis a respeito do tema posto em discussão. Posteriormente, de maneira paralela, será empregado o método indutivo, por meio do estudo de caso, baseado no estudo de ações judiciais coletivas.

O marco teórico da pesquisa foi o livro *Justiça pela Qualidade na Educação*<sup>3</sup>, composto por artigos que objetivam promover um diálogo entre operadores jurídicos e educadores, que propõe não apenas um contraponto, mas uma interlocução que objetiva a construção de um conhecimento plural entre essas duas áreas, na busca de consensos jurídicos-educacionais.

Deste modo, diante da exposição metodológica desenvolvida nesta pesquisa, almeja-se analisar o quanto o processo coletivo (ação civil pública) de fato contribui para realização de

---

<sup>2</sup> Art. 208, da Constituição Federal (...) I – Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

<sup>3</sup> Livro organizado pela Associação de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP) em parceria com o movimento Todos Pela Educação, que conta com 24 artigos produzidos por profissionais das áreas do Direito e da Educação, oferecendo duas visões sobre o mesmo tema.



uma educação de qualidade e, ao mesmo tempo, o quanto estas ações contribuem para eficiência no resultado do processo.

# 1. DIREITO À EDUCAÇÃO: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E O CONCEITO DE QUALIDADE

## 1.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

A constitucionalização dos direitos fundamentais decorre de uma reação aos períodos autoritários do século XX, difundidos ao redor do mundo, estabelecendo um paradigma normativo positivista, que não autorizava questionamentos acerca do conteúdo substancial do regramento jurídico.

Com a evolução da sociedade advém o clamor pela concretização do valor igualdade e da preservação de condições mínimas e essenciais para a sobrevivência e o desenvolvimento humano.

A este respeito, define-se os direitos fundamentais como aqueles inerentes ao indivíduo, necessários para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual (PINHO, 2009, p. 69), não devendo ser tratados apenas formalmente, restritos apenas às promessas do Estado, pois são essências à vida de todo ser humano.

Sobre este aspecto, relevante pontuar a preocupação do constituinte de 1988 em trazer para o começo da Carta Magna, os direitos fundamentais (arts. 5º, 6º, 7º e 8º), que antes estavam relegados a parte final das Constituições de 1946 e de 1967, mais precisamente nos arts. 141 e 150, respectivamente.

Os direitos fundamentais estão inseridos no texto constitucional, dentro do Título II, que trata a respeito dos direitos e garantias fundamentais, por sua vez, subdividido em cinco capítulos: dos direitos e deveres individuais e coletivos; dos direitos sociais; da nacionalidade; dos direitos políticos e dos partidos políticos.

Dentro desta multiplicidade de direitos, está incluída a educação, mais precisamente no rol dos direitos sociais.

O direito à educação está perfeitamente enquadrado no conceito de direito fundamental, pois a promoção da educação visa garantir a *formação humana para uma convivência digna, livre e igualitária, entre as pessoas, além de simbolizar um direito sem o qual a pessoa humana não se realiza, não convive e, certamente, em algumas situações, não sobrevive.* (MAGALHÃES, 2012)

Por sua vez, o direito à educação, considerado em si mesmo, tem uma natureza jurídica complexa, já que é composto por diferentes espécies de direitos fundamentais, sendo que as principais disposições constitucionais que fazem remissão a ele (arts. 6º, 205, 206 e 208 da Constituição Federal)<sup>4</sup> mostram que se trata de um direito subjetivo de prestação, fática ou normativa, por parte do Estado, de titularidade individual, difusa ou coletiva.

De sua natureza jurídica de direito fundamental, derivam quatro importantes conseqüências: (a) desfruta de prioridade em face dos demais direitos contemplados pela ordem jurídica, (b) desdobra-se em diversos direitos e garantias; (c) seu conteúdo material é conteúdo mínimo, qualificado como direito ao mínimo existencial, (d) tem eficácia e aplicabilidade imediatas. Sua posição jurídica é de tal modo relevante que se reveste de garantias inerentes às Constituições rígidas (v.g. cláusulas pétreas, exigência de quóruns qualificados para deliberação etc.), ao abrigo dos critérios de maiorias parlamentares simples, além de contar com garantias específicas e aplicabilidade imediata (CF, arts. 5º, § 1º, e 60, § 4º, IV). (RANIERI, 2013, p. 76)

Corroborando este entendimento Grinover (2017, p. 423) reforça a responsabilidade do Estado, ao lecionar que *os direitos fundamentais sociais previstos na Constituição, aos quais correspondem obrigações prestacionais do Estado – e que, segundo a Constituição brasileira,*

---

<sup>4</sup> Vale a transcrição dos artigos citados: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (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 educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio 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.

*têm eficácia imediata – envolvem a necessidade de prestações positivas do Estado, sendo por isso mesmo também chamados de direitos fundamentais prestacionais.*

O direito à educação por ser um direito fundamental, goza das prerrogativas de imprescritibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade, inviolabilidade, universalidade, efetividade, interdependência e complementariedade.

Em razão da interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, conclui-se que a efetivação desses direitos é indispensável para o exercício de outros direitos e liberdades fundamentais. O direito à vida, por exemplo, exige a eficácia do direito à saúde, e o direito à dignidade reclama o direito à moradia, à educação à escolha de um trabalho digno e à proteção social em caso de desemprego e outras contingências (SPONHOLZ et. al, 2012, p. 124).

O direito à educação foi tratado no texto constitucional como questão de extrema relevância para a consolidação dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, previstos no art. 3º, da Constituição Federal<sup>5</sup>, que tratam dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Dentre os fundamentos que alicerçam o estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora. Como afirma Jorge Miranda: ‘A Constituição confere uma unidade de sentido, de valor e concordância prática ao sistema de direitos fundamentais. E ela repousa na dignidade da pessoa humana, ou seja, na concepção que faz a pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado’ (PIOVESAN, 2008, p. 9).

Por esta razão, o direito à educação não pode ser relegado à posição secundária nos planos de nossos governantes, da família e da sociedade, já que constitui direito interdisciplinar,

---

<sup>5</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

vez está interligado aos demais direitos fundamentais, de modo que a ausência de sua efetivação gera o comprometimento do bom desenvolvimento de todos os demais direitos desta espécie.

Assim, promover a efetivação do direito fundamental à educação, tem por resultado a valorização da pessoa humana, que é corroborada pelo conteúdo do art. XXVI, item 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, ao prever que:

A instrução das pessoas será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem 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 às atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

É inegável a relevância da educação para o ser humano, para a sociedade e para o país, todavia, a educação não pode apenas constituir uma promessa, precisa ser um direito concreto e realizado. Assim, incontestável a natureza de direito fundamental da educação.

## **1.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE**

O *caput* do art. 5º da Constituição Federal dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Isto quer dizer, que a Norma Ápice reconhece a igualdade perante a lei, ou seja, consagra a igualdade formal (inspirada no liberalismo clássico), entretanto esta perspectiva restringe os limites deste princípio, que como bem cita Silva (2008, p. 211) *é o signo fundamental da democracia*.

Sob esta ideia, é que se deve buscar alcançar a igualdade material, *na medida em que a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades*. (LENZA, 2009, p. 679)

Igualdade constitucional é mais que uma expressão de Direito; é um modo justo de se viver em sociedade. Por isso é princípio posto como pilar de sustentação e estrela

de direção interpretativa das normas jurídicas que compõem o sistema jurídico fundamental. (SILVA, 2008, p. 214)

A direção deste princípio, como acima exposto, transcende a visão individual do ser, sai do contexto do liberalismo, que permeou a primeira dimensão dos direitos fundamentais, para estender seus efeitos a todos os membros de uma sociedade ou de determinados grupos nela inseridos (indígenas e quilombolas, por exemplo).

Sob esta perspectiva, é possível afirmar que este princípio está intimamente ligado aos direitos sociais, como se observa na citação transcrita abaixo:

Os direitos sociais “nasceram abraçados ao princípio da igualdade” e são os que mais se aproximam do princípio da dignidade humana e da cidadania, pois visam reduzir as desigualdades entre as pessoas, proporcionando aos indivíduos melhores condições de vida. (SPONHOLZ et al., 2012, p. 121)

Assim, a educação tem por missão permitir a todos os membros da sociedade a possibilidade de terem as mesmas oportunidades de chance, de buscar o desenvolvimento de sua personalidade humana, ou seja, de serem iguais materialmente. *É pela educação que as desigualdades podem ser convertidas em igualdade* (SAVIANI, 2003, p. 78), a educação amplia os horizontes, promove o respeito, a diversidade e a tolerância.

Desta feita, a educação é instrumento significativo de justiça social, pois possui o condão de corrigir as desigualdades *provenientes da posição e da riqueza; é o ‘direito dos direitos’ porque ‘todos os outros direitos são vãos, se o homem continuar ignorante e desaparelhado para gozá-los ou conquistá-los’*. (TEIXEIRA, 1996, p. 129)

A educação é um processo de reconstrução da experiência, sendo atributo da pessoa humana. É o dado que propicia a todos condições plenas de conhecimento e de planejamento, funcionando como o grande vetor para que a supressão das desigualdades sociais, a partir do momento em que confere condições supostas de igualdade de oportunidades. (SOUZA, 2010, p. 34)

Portanto, a educação deve servir como elemento de transformação da expectativa (princípio da igualdade formalmente previsto na Constituição Federal) em realidade (igualdade material) entre os cidadãos da sociedade brasileira.

### **1.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL**

Os direitos sociais estão elencados no art. 6º, da Constituição Federal<sup>6</sup>, dos quais o direito à educação é um deles. Tais direitos, são denominados de “segunda dimensão”, que se distinguem daqueles de “primeira dimensão”, por exigirem uma participação ativa do Estado como agente realizador da justiça social (*Welfare state* ou Estado de bem-estar social).

Conforme Souza (2010, p. 20) *são direitos de crédito da sociedade em face do Estado*. Neste mesmo entendimento, Grinover (2017, p. 423) salienta que os direitos fundamentais sociais, estabelecidos no texto constitucional correspondem a obrigações prestacionais do Estado, na medida em que, envolvem a necessidade de prestações positivas, sendo por isso mesmo, também chamados “direitos fundamentais prestacionais”.

Os direitos sociais são conceituados como uma dimensão dos direitos fundamentais do homem<sup>7</sup>, determinados por prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, por isso são direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais<sup>8</sup>.

São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade (SILVA, 2008, p. 286-287), já que visam a promoção da igualdade social aos hipossuficientes, fim precípua dos direitos desta dimensão.

---

<sup>6</sup> Art.6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência social aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>7</sup> Nessa senda, o art. 205 contém uma declaração fundamental que, combinada com o at. 6º, eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. Aí se afirma que a educação é direito de todos, com o que esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Realça-lhe o valor jurídico, por um lado, a cláusula – a educação é dever do Estado e da família -, constante do mesmo artigo, que completa a situação jurídica subjetiva, ao explicitar o titular do dever, da obrigação, contraposto àquele direito. Vale dizer: todos têm o direito à educação e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família. (SOUZA, 2010, p. 20)

<sup>8</sup> É evidente que, para que essa diferenciação seja legítima, deve existir o pressuposto da ausência de acesso dos cidadãos aos serviços, em virtude de condições econômicas, sociais ou até mesmo físicas. (KIM, 2017, p. 24)

Nesse sentido, importante frisar que a educação figura no rol dos direitos sociais como o primeiro de todos, o que faz crer ter ele importância crucial para a consecução dos demais direitos que o sucedem, ou seja, o constituinte conferiu-lhe um *status* primordial em relação aos demais, pois sem tal direito, não é possível concretizar nenhum dos outros direitos sociais elencados naquele rol.<sup>9</sup>

Como direito fundamental social de segunda dimensão (direito à prestação), *a educação está intimamente relacionada à definição de um projeto de país* (MATURANA, 1998, p. 12), *no qual está a se assegurar a igualdade substancial de oportunidades educacionais (substantially equal educational opportunity - Brown vs. Board Education) que possibilite o desenvolvimento nacional* (RANIERI, 1994, p. 127), na medida em que, confira a todos os cidadãos condições materiais e intelectuais de existência.

*Tendo em seu núcleo o valor do mínimo existencial, o direito à educação é instrumento de acesso a outros direitos fundamentais, uma vez que, proporciona qualificação para o exercício de trabalho digno, a emancipação da pobreza e da marginalização, bem como a preparação da pessoa para o exercício da cidadania em um Estado Democrático de Direito.* (RANIERI, 2009, p. 9)

Sob a perspectiva da educação como um direito social, é possível vislumbrar o ser humano como ator coletivo, partícipe de uma sociedade em constante conflito, que busca como solução propiciar igualdade e equidade a todos, a fim de, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais.

O Brasil é um país com inúmeras dificuldades de atender aos reclamos da sociedade, cujo nível de desigualdade social ainda é muito elevado<sup>10</sup>. Essa realidade é traduzida

---

<sup>9</sup> (...) 7. Sendo assim, não fica difícil perceber que dentre os direitos considerados prioritários encontra-se ao direito à educação. O que distingue o homem dos demais seres vivos não é a sua condição de animal social, mas sim de ser um animal político. É a sua capacidade de relacionar-se com os demais e, através da ação do discurso, programar a vida em sociedade. 8. A consciência de que é da essência do ser humano, inclusive sendo o seu traço característico, o relacionamento com os demais em um espaço público – onde todos são, in abstracto, iguais, e cuja diferenciação se dá mais em razão da capacidade para a ação e o discurso do que em virtude dos atributos biológicos as relações comerciais, profissionais, trabalhistas, bem como onde se exerce a cidadania – a ausência de educação, de conhecimento, em regra, relega o indivíduo a posições subalternas, o torna dependente das forças físicas para continuar a sobreviver e, ainda assim, em condições precárias. (...) (STJ Resp 1185474/SC, ministro relator Humberto Martins, publicado no DJ de 29.04.2010).

<sup>10</sup> Segundo o último Relatório de Desenvolvimento Humano (2015) o Brasil ocupa a posição 76 de um total de 188 países. Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>. Acesso em: 25 ago. 2018. Por outro lado, em 2016 o Brasil ocupa a 9ª posição. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>>. Acesso em: 25 ago. 2018. Os dados analisados mostram que mesmo sendo o Brasil um país rico, ele ainda apresenta uma enorme desigualdade social.



juridicamente, pela inércia dos poderes políticos, que frequentemente se omitem, ou conforme cita Grinover (2017, p. 424) *executam políticas públicas inadequadas para satisfazer a previsão constitucional (art. 6 da Constituição brasileira) ou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da Constituição).*

Segundo Toledo (2015, p. 162) *a educação deve estar voltada à emancipação da população na busca da erradicação da desigualdade e da miséria, tanto do ponto de vista social como político.*

De acordo com Viecelli (2012, p. 225), ao ser analisado sob a luz da teoria dos direitos sociais, o direito à educação mostra sua relação com o estudo dos direitos difusos e coletivos, na medida em que, tais direitos fogem da lógica dos conflitos bipolares (modelo do “direito privado clássico”), já que são caracterizados pela plurilateralidade dos interesses envolvidos (não bipolares), pois visam atender a uma justiça distributiva, compatível com sua natureza (não comutativa).

A importância da educação a faz integrar, também, a fase dos direitos difusos, a partir do momento em que valores como a fraternidade, a igualdade e a liberdade, pilares da dignidade da pessoa humana e da construção efetiva de um Estado Democrático de Direito, somente podem consolidar-se no bojo de uma sociedade apta a enfrentar as diversas complexidades advindas do processo de globalização, cuja premissa básica e indispensável é a adequada formação educacional do povo. (SOUZA, 2010, p. 19)

Desta forma, o direito à educação, enquanto um direito social, constitui meio de assegurar o desenvolvimento de toda a coletividade, visando concretizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

#### **1.4 PRINCÍPIO DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O DIREITO À EDUCAÇÃO**

O princípio da dignidade da pessoa humana constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro e, mais que um dos princípios consignados no rol do art. 1º

da Constituição Federal<sup>11</sup>, é também princípio matriz do sistema Constitucional, ou seja, aquele que referência a aplicação das normas em matéria de direitos fundamentais de todo o sistema jurídico pátrio.

O sistema democrático não se sustenta se não houver dignidade e se os direitos não forem minimamente respeitados<sup>12</sup>.

É justamente neste contexto que o princípio da dignidade da pessoa humana passa a ocupar lugar de destaque, notadamente pelo fato de que, ao menos para alguns, o conteúdo em dignidade da pessoa humana acaba por ser identificado como constituindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais, ou pela circunstância de – mesmo não aceita tal identificação – se considerar que pelo menos (e sempre) o conteúdo em dignidade da pessoa humana em cada direito fundamental encontra-se imune a restrições. (GALDINO ; SARMENTO, 2006, p. 159)

Conforme observa Barcellos (2008, p. 133), as Constituições contemporâneas, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, introduziram de forma explícita em seus textos elementos normativos diretamente vinculados a valores – associados, em particular, à dignidade humana e aos direitos fundamentais – ou a opções políticas, gerais (como a redução das desigualdades sociais).

A explicitação, dos direitos de cunho prestacional se apresentou como uma reação aos tempos de barbárie cometida durante os regimes totalitários (nazismo e facismo), neste sentido, relevante ponderar as considerações de Barcellos (2008, p. 133) a respeito:

[...] a introdução desses elementos pode ser compreendida no contexto de uma reação mais ampla a regimes políticos que, ao longo do Século XX, substituíram os ideais

---

<sup>11</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;

<sup>12</sup> Os valores não estão isolados uns dos outros, como sustenta N. Hartmann, mas se ordenam de forma gradativa. Podemos mesmo dizer que os valores são ou subordinantes ou subordinados, terminologia esta, no fundo correspondente àquela que distribui os valores em valores fundamentais e valores secundários. Surge aqui, desde logo, um problema: — haverá valor subordinante absoluto, ou os valores são todos relativos a cada momento da história humana, dependendo das circunstâncias mutáveis da vida social? Já dissemos que há um valor que deve ser reputado valor fundamental ou valor-fonte, como condição que é de todos os demais valores. Trata-se daquele que chamamos "valor da pessoa humana", à cuja luz se aprecia o problema da cultura sem se cair no transpersonalismo que dissolve a individualidade moral no todo coletivo. (REALE, 1999, p. 259)

iluministas de liberdade e igualdade pela barbárie pura e simples, como ocorreu com o nazismo e o fascismo. Mesmo aonde não se chegou tão longe, regimes autoritários, opressão política e violação reiterada dos direitos fundamentais foram as marcas de muitos regimes políticos ao longo do século passado.

Sobre este aspecto, o constitucionalismo pós-moderno ampliou a responsabilidade e os deveres do Estado em relação ao sistema jurídico constitucional, enfatizando a proteção da sociedade contra os desmandos do totalitários e das atrocidades decorrentes dos seus excessos.

De fato, a constituição pós-moderna ampliou mais a noção da responsabilidade governamental e social e incorporou em seus regramentos a instabilidade dos sentimentos e dos dramas humanos, além da dinâmica social, políticas e econômica da comunidade nacional, assumindo um papel estruturante das relações individuais e coletivas. Nessa ótica de ideias, o fenômeno da abertura da Constituição e de sua sintonia com as antenas da paixão dos homens retrata a dramaturgia constitucional destes tempos. Por outro lado, esse novel constitucionalismo – constitucionalismo comunitário – carrega consigo uma espécie de visão intuitiva, pragmática, razoável e plural de Justiça (de Justiça distributiva), calcada no binômio dignidade humana-solidariedade social, cuja noção infere-se, sistematicamente, a partir do conjunto de direitos humanos a que a ordem constitucional atribui o *status* da fundamentalidade [...] (GALDINO; SARMENTO, 2006, p. 152-153)

Atrelada ao princípio da dignidade da pessoa humana, emerge a ideia de que o núcleo material elementar deste princípio é composto pelo mínimo existencial que se consubstancia pela:

[...] locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade. O elenco de prestações que compõem o mínimo existencial comporta variação conforme a visão subjetiva de quem o elabore, mas parece razoável consenso de que inclui: renda mínima, saúde básica a educação fundamental (BARROSO, 2001, p. 26-27).

Verifica-se que a educação fundamental surge, como um dos elementos necessários para efetivação de uma vida digna, já que constitui elemento necessário para a sobrevivência do ser humano.

Sob o viés do mínimo existencial, importante esclarecer, que este não trata apenas de assegurar ao ser humano um “mínimo vital”, mas sim um mínimo de qualidade de vida, que lhe propicie viver com dignidade, exercendo a sua liberdade no plano individual e social.

O mínimo existencial, por sua vez, guarda uma relação com a dignidade humana e com o próprio Estado Democrático de Direito, no que tange o comprometimento que este deve ter pela concretização da justiça social.

Sob a ótica do princípio da dignidade da pessoa humana, o direito à educação se concretiza na medida em que, o indivíduo é capaz de se autodeterminar podendo atingir a sua realização pessoal.

A educação deve contribuir para a autoformação da pessoa (ensinar a assumir a condição humana, ensinar a viver) e ensinar como se tornar cidadão. Um cidadão é definido, em uma democracia, por sua solidariedade e responsabilidade por sua pátria. O que supõe nele o enraizamento de sua identidade nacional. (MORIN, 2000, p. 65)

Assim, a dignidade da pessoa humana não se concretiza sem o direito à educação. Nessa acepção, corrobora o disposto no *caput* do art. 205 da Constituição Federal, que determina como objetivos da educação: o pleno desenvolvimento da pessoa; o preparo para o exercício da cidadania; e a qualificação para o trabalho.

Neste viés preleciona Souza (2010, p. 25), que *a educação é a base da construção da cidadania, atributo da dignidade da pessoa humana, bem maior objeto de tutela pelos denominados direitos fundamentais, como brota do próprio art. 1º, III, da Constituição Federal.*

*O direito à educação ocupa lugar central no conjunto dos direitos fundamentais, pois é indispensável ao desenvolvimento da pessoa e ao exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (ARNESEN; RANIERI, 2017). E educação é elemento estratégico do avanço social, almejado pela sociedade:*

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobrepõe em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade.” (AZEVEDO, F. P. 59).

A educação fundamental (ou obrigatória) constitui direito universal, que serve como alicerce para o desenvolvimento da capacidade de exercer plenamente o direito à cidadania. *É o tempo, o espaço e o contexto em que o sujeito aprende a constituir e reconstituir a sua identidade, em meio a transformações corporais, afetivoemocionais, socioemocionais, cognitivas e socioculturais, respeitando e valorizando as diferenças.* (BRASIL M. d., 2013).

De acordo com Demo (2005, p. 87), o pleno desenvolvimento da pessoa se concretiza *quando ela é capaz de manejar o conhecimento, tem o domínio dos métodos e técnicas, a capacidade de teorizar, pesquisar e elaborar, enquanto, no espaço da qualidade prática, temos a habilidade de intervenção prática, inovação de mudança.*

No contexto da cidadania, o direito à educação deve contribuir para a autoformação da pessoa (ensinar a assumir sua condição humana, ensinar a viver) e ensinar como se tornar cidadão, afinal, *um cidadão é definido, em sua democracia, por sua solidariedade e responsabilidade em relação a sua pátria.* (MORIN, 2000, p. 65)

Para Morin, 2000, p. 67, formar o cidadão significa transmitir um conjunto de valores e tradições pertencentes a uma comunidade politicamente e socialmente articulada:

[...] destino comum, memorizado, transmitido, de geração a geração, pela família, por cânticos, músicas, danças, poesias e livros; depois pela escola, que integra o passado nacional às mentes infantis, onde são ressuscitados os sofrimentos, as mortes, as vitórias, as glórias da história nacional, os martírios e proezas de seus heróis. Assim, a própria identificação com o passado torna presente a comunidade de destino.

A educação fundamental (ou educação básica)<sup>13</sup> deve garantir a qualificação para o mundo do trabalho, por meio da ideia de (re)inserção qualificada no mundo profissional do trabalho, com preparação geral ou, facultativamente, para profissões *técnicas inculcando no jovem competência, idoneidade intelectual e tecnológica, autonomia e responsabilidade, orientados por princípios éticos, estéticos e políticos, bem como, compromissos com a construção de uma sociedade democrática.* (BRASIL M. d., 2013)

Assim, a educação tem por objetivo permitir ao indivíduo ter autonomia<sup>14</sup>, para interagir com os demais membros da sociedade, sendo capaz de se autodeterminar, tendo mesma oportunidade de chances.

Neste contexto, Demo (2005, p. 86), observa que:

Para entornos biológicos, aprender é o direito zero, pois fundaria todos os outros direitos, mesmo o direito à vida.<sup>15</sup> A matéria se fez vida porque soube aprender. A dinâmica complexa não linear da vida confunde-se com a dinâmica complexa não linear da aprendizagem (DEMO, 2005, p. 86).

Por este motivo, é admissível estabelecer um vínculo forte entre o direito à educação e o princípio da dignidade da pessoa humana, que só pode ser concretizado quando o indivíduo é capaz de se perceber enquanto agente de mudança da sua própria história e transformador do meio que o cerca.

Em outras palavras, Ranieri (2013, p. 102) afirma que *a educação é um imperativo dos direitos humanos, sustento e guardião da vida, que permite a consolidação da cidadania como direito de ter direitos.*

<sup>13</sup> Art. 208. (...) I – Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

<sup>14</sup> Não erra quem disser que todos os problemas brasileiros se resumem a um só: a deficiência na educação. Povo educado sabe se autogovernar e sabe escolher seus governantes. Povo educado reivindica. (NALINI, 2009, p. 509)

<sup>15</sup> Neste sentido extrai-se da Constituição Mexicana o seguinte trecho: Artículo 3º. ... II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) (...); e b) (...); c) ***Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y.***” (**grifo do autor**). Este item dá a dimensão dos efeitos do direito à educação como pressuposto de concretização dos demais direitos fundamentais, garantindo com isso uma vida digna. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>>. Acesso em 18 ago. 2018.

A educação serve como um processo contínuo de informação e de formação física e psíquica, do ser humano para uma existência e coexistência: o individual que, ao mesmo tempo, é social, assim a finalidade da educação:

[...] consiste em formar para a liberdade que vem pelo conhecimento, pela possibilidade de opções ou alternativas; formar para a cidadania, a plenitude dos direitos e, por último, formar para a dignidade da pessoa, princípio fundamental do Estado brasileiro, conforme estabelece o art. 1º da Constituição. (GARCIA, 2012, p. 57)

À vista disto, o princípio da dignidade da pessoa humana constitui um atributo do ser humano e não propriamente um direito. Depende da consecução de outros direitos para sua concretização plena (mínimo existencial), dentre os quais se insere o direito à educação.

## **1.5 DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE (PLANO NORMATIVO, EDUCACIONAL E JURÍDICO)**

Não obstante, o reconhecimento da educação enquanto um direito fundamental de natureza social, conformador da igualdade e que representa um dos elementos necessários para concretização da dignidade da pessoa humana, sua efetivação plena deve estar amparada por critérios que definam padrões de qualidade.

No plano normativo o Constituinte originário determinou que o direito à educação deve ser guiado por um padrão de qualidade, conforme se depreende do disposto no inciso VII, do art. 206, da Constituição Federal.

De outra parte, estabelece o art. 3º, da Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em seu inciso IX, que a educação visa o desenvolvimento da pessoa, da cidadania e da formação para o trabalho, determinando, para tanto, que haja qualidade na educação (inciso IX, do art. 4º da Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), fornecida pelo Estado, com a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Para assegurar, que o ensino seja de qualidade, foi determinado no art. 74 da Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades

educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno. Por 10 vezes é citado o termo qualidade dentro da norma citada.

Por sua vez, a Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, em seu art. 2º, incisos IV e VIII, estabeleceu a melhoria na qualidade da educação, como uma diretriz, bem como, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.

Tais recursos, decorrerão da ampliação do investimento em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência do Plano Nacional de Educação, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, que assegure o atendimento às necessidades de expansão.

O mesmo Plano Nacional de Educação, determina que o Estado deve valer-se de índices capazes de mensurar o desenvolvimento da educação básica, a exemplo do IDEB que é projetado na Meta 7, para 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:

TABELA 1 – RESULTADO DO IDEB NA EDUCAÇÃO BÁSICA

<b>IDEB</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Anos iniciais do ensino fundamental	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>
Anos finais do ensino fundamental	<b>4,7</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>
Ensino médio	<b>4,3</b>	<b>4,7</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>

Fonte: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)

Conforme se verifica o legislador determina que a educação seja oferecida ao cidadão com qualidade, todavia, não traz em momento algum, o conceito do que seria a qualidade exigida pela norma.

Os planos normativos, constitucional ou infraconstitucional, não indicaram qual é o teor da qualidade na educação, cabendo ao intérprete se valer do conhecimento doutrinário no intuito de alcançar, desta forma, um conceito aproximado do que seja “qualidade”.

Sob a perspectiva dos estudiosos em educação, a nova ordem constitucional ao reconhecer o direito à educação como um direito público subjetivo, que permite à exigência de



sua prestação pelo Estado, trouxe consigo a possibilidade da judicialização deste direito para vê-lo assegurado:

Dessa forma, a partir de 1988, o Poder Judiciário passou a ter funções mais significativas na efetivação desse direito. Inaugurou-se, no Poder Judiciário, uma nova relação com a educação, que se materializou através de ações judiciais visando a sua garantia e efetividade. Pode-se designar este fenômeno como a judicialização da educação, que significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para se cumprir as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas. (CURY; FERREIRA, 2009, p. 31)

Com isso, as demandas educacionais sofreram significativa mudança, pois se antes de 1988 estavam concentradas na solução de conflitos sobre responsabilidade civil, mandados de segurança para garantia de atribuição de aulas a professores, *hoje a realidade é bem diversa e o Poder Judiciário é instado a dar efetividade a questões que vão desde atos infracionais cometidos no âmbito escolar até a garantia do padrão de qualidade na educação.* (CURY; FERREIRA, 2009, p. 36)

Indicar ou definir o que seja qualidade<sup>16</sup> na educação, é fundamental para que este direito público subjetivo atinja os seus objetivos, quais sejam: produzir o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, preparar para o exercício da cidadania e qualificar para o trabalho.

Numa primeira análise Cury e Ferreira (2009, p. 57) alertavam que a ausência de qualidade estaria presente num *“aluno que deixa o ensino fundamental sem o conhecimento básico das disciplinas ministradas, sem saber ler e escrever adequadamente, não se desenvolveu plenamente e pode ter comprometido a sua qualificação para o trabalho”*, para o resto da vida.

Historicamente na educação brasileira foi possível notar três significados de qualidade que circularam simbólica e concretamente na sociedade:

---

<sup>16</sup> A qualidade é algo que, na linguagem comum, tem sido considerado como uma agregação que confere valor superior a um bem, a um serviço ou a um sujeito. Trata-se de um atributo ou predicado virtuoso pelo qual esse sujeito, bem ou serviço se distingue de outros semelhantes considerados ordinários. Ela caracteriza e distingue algo ou alguém como por uma certa propriedade que lhe é inerente. A qualidade também pode ser apontada como capacidade para efetuar uma ação ou atingir uma certa finalidade. A qualidade da educação brasileira como direito. (CURY, 2010, p. 19)

[...] um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005)

Mas, estas três ideias, quando analisadas com mais cautela e da forma que estão colocadas, estão muito mais focadas em questões de natureza quantitativa, do que efetivamente com a qualidade, pois se mostram preocupadas, respectivamente, em resolver o imperativo de acesso para todos<sup>17</sup>, garantia de progressão, sem reprovação, e padronização de indicadores, portanto, não se circunscrevem a questão da melhora na qualidade formação dos alunos.

Do ponto de vista prático, a educação pode ser considerada de qualidade quando analisada sob a seguinte perspectiva:

A escola pública é de qualidade quando cumpre adequadamente e de forma eficiente os planos e os programas educacionais; quando os conteúdos aplicados tem [sic] uma conexão prática e contextualizada com a realidade vivida pelos alunos; quando contribui para a melhoria da vida de todas as pessoas, atendendo aos anseios coisas e culturas da sociedade; e quando usa com eficiência os recursos públicos destinados à educação. (NUNES, 2016, p. 45)

Todavia, pelo caráter amplo em que se insere a ideia de qualidade na educação é preciso analisá-la a partir de sua complexidade.

Em estudo feito por Dourado, Oliveira e Santos (2007), verifica-se que a *qualidade na educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido tão somente por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos*. Os autores, então referem que:

Nesse sentido, sem sinalizar a adoção ou não de padrão único de qualidade, entende-se que é fundamental estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política no tocante à melhora do processo educativo e, também, à consolidação de

---

<sup>17</sup> Gatti (2013, p. 671) pondera que *não basta incluir, é preciso oferecer acesso ao conhecimento e formação humano-civilizatória de modo suficiente. Educação tem a ver com a formação do humano, e o direito à Educação é o direito de obter através da escola os meios cognitivos, culturais e os valores necessários a uma vida social plena, participativa e criativa.*

mecanismos de controle social da produção, à implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados, visando produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada. (DOURADO; OLIVEIRA e SANTOS, 2007)

Em virtude da dificuldade em se chegar a uma definição do que seja educação de qualidade, Cury (2014) procura defini-la a partir daquilo que não é qualidade:

Desse modo, pode-se partir daquilo que a qualidade não é: uma espécie de definição negativa. São as barreiras excludentes da desigualdade social inclusive legais como era o caso dos exames de admissão, a discriminação que desiguilava o ensino profissional, os limites do ensino não-gratuito e a descontinuidade administrativa. A não qualidade se expressou e ainda está presente nas repetências sucessivas redundando nas reprovações seguidas do desencanto, da evasão e abandono.

Sob esta perspectiva, a qualidade na educação seria encontrada quando todos os pontos citados pelo autor estivessem atendidos pelo Poder Público, porém isso não resolve a questão da identificação de um conceito, já que o acesso quantitativo de alunos e a progressão continuada, atualmente, implantadas nas redes públicas não levaram a melhoria considerável do ensino.

De outra parte, na visão de Demo (2012, p. 16) “*educação e conhecimento assumem conceitos de qualidade distintos e formam a matriz primordial*” para que ocorra o desenvolvimento humano. Para ele, a educação está diretamente ligada à perspectiva de qualidade política (por ser responsável pelo humanismo, pela formação da cidadania e pelo desenvolvimento da cultura comum), enquanto que o conhecimento, está ligado a real necessidade de qualidade formal, para que se possa melhor realizar os fins desejados, isto é, *innovar a serviço da humanidade*.

Afirma ainda, o autor que *não se pode segregar um em detrimento do outro*, deste modo, compreende que:

Qualidade formal significa a habilidade de manejar meios, instrumentos, formas, técnicas, procedimentos diante dos desafios do desenvolvimento. Entre eles, ressaltam manejo e produção de conhecimento. São o expediente primordial de inovação. Qualidade política quer dizer a competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana. É condição básica da participação. Dirige-se a fins, valores e conteúdos. É naturalmente ideológica, porque definição política é sua marca, perdendo qualidade, se ideologia se reduzir a

justificações desumanas e a partidarismos obtusos. Inclui ética na política. (DEMO, 2012, p. 14)

No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), define que uma educação de qualidade pode ser considerada como:

[...] um conceito dinâmico que deve se adaptar permanentemente a um mundo que experimenta profundas transformações sociais e econômicas. É cada vez mais importante estimular a capacidade de previsão e de antecipação. Os antigos critérios de qualidade já não são suficientes. Apesar das diferenças de contexto, existem muitos elementos comuns na busca de uma educação de qualidade que deveria capacitar a todos, mulheres e homens, para participarem plenamente da vida comunitária e para serem também cidadãos do mundo. (UNESCO, 2001)

Pode-se ainda, pensar em qualidade da educação, sob a perspectiva da escola, enquanto espaço institucionalizado, que assume a função e a responsabilidade pelo desenvolvimento da educação e do conhecimento.

Contudo, a escola não é a única culpada pelos baixos resultados que se apresentam, toda a sociedade tem responsabilidade pela melhoria da qualidade na educação, lembrando que cabe a esta, o papel de, juntamente com o Estado, promover e incentivar a educação com o fim de atingir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.<sup>18</sup>

Desenvolver uma educação de qualidade, demanda a participação de vários agentes, para sua consecução. A própria Constituição Federal determina que a educação é dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

A vista da velocidade de transformação da sociedade contemporânea, o conceito dado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), apresenta-se como o mais adequado, pois encara a qualidade na educação como fenômeno de um mundo que experimenta profundas transformações sociais e econômicas, no qual, apesar das diferenças de contexto são encontrados elementos comuns daquilo que seja importante para que as pessoas se desenvolvam.

No plano jurídico, a busca por um conceito de qualidade resta prejudicada, haja vista que as definições derivam de estudiosos da área de educação.

---

<sup>18</sup> Art. 205, da Constituição Federal. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Todavia, impende destacar, que de acordo com o Plano Nacional de Educação, compete ao Ministério da Educação – MEC, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação – CNE e Fórum Nacional de Educação, analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas da lei.

Desta forma, caberia a estas instâncias a implementação de um conceito de qualidade, para a efetivação da diretriz determinada na Meta 20 do Plano Nacional de Educação - que trata do investimento na educação -, a criação, no prazo de 2 anos do indicador do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi)<sup>19</sup>. Nele há referência ao conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento seria calculado com base nos respectivos insumos<sup>20</sup>, indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e que seria progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade.

O Custo Aluno Qualidade, por sua vez, serve como parâmetro para o financiamento da educação em todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao

<sup>19</sup> Tal indicador foi bem descrito no Parecer CNE/CEB nº 8/2010 que estabeleceu 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, ocorre que até o momento ele aguarda por homologação do Ministro da Educação. O arquivo encontra-se no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Educação disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category\\_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192)> Acesso em: 06 de junho de 2018.

<sup>20</sup> **Tamanho:** considera-se que as escolas não devem nem ser muito grandes (o que dificulta as práticas de socialização e aumenta a indisciplina), mas, ao mesmo tempo, devem ter um número de alunos que permita à maioria dos professores lecionar em apenas uma escola; **Instalações:** assegurando-se salas ambientes (bibliotecas, laboratórios etc), espaços de alimentação, lazer e de prática desportiva, com dotação orçamentária para uma manutenção adequada; **Recursos didáticos** em qualidade e quantidade, aqui incluídas as tecnologias de comunicação e informação, garantidos os recursos para a manutenção dos equipamentos; **Razão alunos/turma** que garanta uma relação mais próxima entre os professores e seus alunos; **Remuneração do pessoal:** assegurar um piso salarial nacionalmente unificado, associado ao grau de formação dos trabalhadores da educação e um plano de ascensão na carreira que estimule a permanência na profissão; **Formação:** dotação anual de recursos financeiros para a formação continuada de todos os profissionais da escola; **Jornada de trabalho:** definição de jornada semanal de 40 horas, com 20% da mesma, no caso do professores destinados a atividades de planejamento, avaliação e reuniões com os pais, cumpridas nas escolas. No caso das creches (0 a 3 anos), optou-se pela jornada padrão de 30 horas semanais para os professores, também com 20% para atividades complementares; **Jornada do aluno:** fixação de uma jornada mínima de 10 horas/dia, no caso das creches (cuja média nacional já é superior a 8 horas/dia) e de 5 horas/dia, nas demais etapas (cuja média nacional é um pouco acima de 4 horas/dia); **Projetos especiais da escola:** garantia de um repasse mínimo de recursos para que as escolas possam desenvolver atividades próprias previstas em seu projeto pedagógico; **Gestão democrática:** entende-se que a gestão democrática envolve uma série de aspectos que não possuem, necessariamente, um impacto monetário no custo aluno, mas é evidente que, quando se propicia a jornada exclusiva do professor em uma escola, o tempo remunerado para atividades extra-classe, a proximidade da escola das residências dos alunos, um menor número de alunos/turma e de alunos/escola, todas essas medidas facilitam muito (embora não assegurem) a construção de relações mais democráticas em sala de aula e na escola. (PINTO, J. M. de R. Da vinculação constitucional de recursos para a educação, passando pelos fundos, ao custo-aluno qualidade. [São Paulo]:[s.n.], 2006.)

ensino e em aquisição de material didático, alimentação e transporte escolar (estratégias 20.6, 20.7 e 20.8, da Meta 20, do Plano Nacional de Educação).

A Constituição Federal, tratou da qualidade na educação como um princípio de garantia de um padrão de qualidade mínimo na consecução do ensino<sup>21</sup>, estabeleceu ainda que a União deve garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade<sup>22</sup> e determinou a vinculação de recursos por esfera administrativa, a serem aplicados para a realização dessas finalidades<sup>23</sup>.

Contudo, passados 30 anos, a legislação nacional está centrada basicamente em indicar que a qualidade na educação é um princípio e, posteriormente, uma diretriz. Tanto que, a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, como o Plano Nacional de Educação, associa a qualidade na educação a ideia de fornecimento de insumos mínimos para oferta deste serviço público.

Com isso, fica claro que apesar da legislação educacional infraconstitucional revelar a importância da definição de padrões de qualidade para o ensino, há muita dificuldade em haver consenso sobre um conceito do que é qualidade na educação.

Como implicação desta ausência de conceito, pode-se, sob o lema da qualidade na educação, afirmar que tudo aquilo que diz respeito a prestação do serviço público de educação está relacionado à obtenção da qualidade.

Deste modo, todo tipo de insumo poderia ser exigido administrativamente ou judicialmente, sob o título de garantir a qualidade na educação, sem prévia avaliação das necessidades reais para atendimento da demanda educacional de determinada comunidade.

Reitera-se que a falta de critérios objetivos relacionados ao conceito de qualidade na educação é prejudicial ao trabalho de advogados, defensores públicos, promotores e juízes, pois impede uma atuação mais produtiva, no sentido de obter ou mesmo entregar um provimento jurisdicional mais assertivo ou eficiente, capaz de produzir efeitos transformadores na qualidade da educação ofertada.

---

<sup>21</sup> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - (...); II - (...); III - (...); IV - (...); V - (...); VI - (...); VII - garantia de padrão de qualidade.

<sup>22</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

<sup>23</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste sentido, ter um conceito jurídico de dimensões, fatores e condições de qualidade permitirá ao Estado a efetivação do direito à educação de qualidade, além de proporcionar um melhor controle social <sup>24</sup> sobre a produção, implantação e monitoramento de políticas educacionais e seus resultados com relação à garantia do padrão da qualidade de ensino-aprendizagem, por parte da comunidade escolar e da sociedade civil organizada.

---

<sup>24</sup> Kim; Perez (2013, p. 721) referem que *o controle social importa em participação do cidadão na gestão da coisa e das atividades públicas, em especial, por meio da fiscalização, monitoramento e participação deliberativa. Cuida-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania, que contribui para redimensionar, por meio da aproximação, a sociedade do Estado, possibilitando que os cidadãos acompanhem as ações dos governos e do Estado e cobrem a realização de uma boa gestão pública.*

## 2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA EDUCACIONAL

### 2.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA AO LONGO DOS SÉCULOS XX E XXI

O século XX sinalizou uma mudança na concepção daquilo que ocorreu durante os séculos XVIII e XIX, com o avanço da ideia de que, não bastava mais o Estado apenas abster-se de praticar atos contra de excesso contra os cidadãos (direitos de cunho negativo), ele precisava atuar para garantir a igualdade material entre os indivíduos (direitos de cunho positivo).

Como precursoras de um pensamento voltado a promoção de direitos sociais, surgiram a Constituição Mexicana (1917), a Constituição Alemã de Weimar (1919) e, entre estas duas, mas num sentido mais voltado para as teses socialistas de Marx-Engels, a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado (1918).

A mudança ocorreu, na medida em que, os direitos individuais passaram a ser analisados sob a perspectiva de implementar garantias sociais mínimas (direitos coletivos), para que o ser humano tivesse assegurado o direito à vida, à segurança, à cultura e ao trabalho.

Outro marco importante, nesta transição de pensamento, foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 10.12.1948, em Assembleia Geral da ONU, na qual aparece pela primeira vez a *ideia de dignidade da pessoa humana, com base na liberdade, na justiça e na paz* (SILVA, 2008, p. 163), reflexo da repulsa em razão das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, que evidenciaram a necessidade de se buscar maior proteção à pessoa humana, elevando a dignidade como princípio de “valor supremo” dentro do ordenamento jurídico de várias nações.

O pós-guerra influenciou na aparição dos denominados direitos de terceira dimensão, atrelados ao ideal de fraternidade ou solidariedade. Estes direitos nascem com o objetivo de amenizar a desigualdade social e econômica entre as nações assoladas pela guerra, através de ações interligadas entre países ricos e pobres na busca pelo bem-estar coletivo.

O modelo econômico capitalista foi outro fator determinante, pois transformou a sociedade de troca para um modelo de produção e de consumo em massa. Com isso, a sociedade passou a experimentar conflitos de massa, que se estabeleceram inicialmente em matéria de trabalho, relação entre classes sociais, entre raças, entre religiões etc.

No contexto político o direito de acesso à ordem jurídica justa, corresponde a uma expectativa de todas as nações democráticas ocidentais.



A segunda metade do século XX intensificou a necessidade de conferir novas formas de proteção jurídica a uma sociedade cada vez mais complexa. Sobre isso afirma-se que:

O evoluir dos tempos trouxe a inexorável constatação de que os conflitos de massa não mais poderiam ser vistos como um fenômeno isolado, alheio ao ordenamento jurídico e insuscetível de controle pelo Judiciário: ao reverso, deveriam ser considerados como consequência natural da própria dinâmica da vida em sociedade. (SOUZA, 2010, p. 131)

Nesse contexto histórico, é que o acesso à justiça passou a ser um dos temas principais da moderna Teoria do Direito. *Com efeito, a questão de saber a amplitude e a extensão dos poderes dos órgãos jurisdicionais – em uma palavra: a justiciabilidade -, notadamente no que diz respeito à tutela de direitos fundamentais, constitui um dos temas centrais dos estudos jurídicos do nosso tempo.* (GALDINO; SARMENTO, 2006, p. 431)

Importante notar, que o acesso à justiça pode ser visto sob várias perspectivas, sendo certo que, atualmente fica muito evidenciado o entendimento de que se trata de um direito fundamental, beirando a ideia de que ele integra o mínimo existencial, este que está topologicamente posicionado dentro do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.<sup>25</sup> Pode-se compará-lo, em grau de importância com o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo aquele que norteia a instrumentalização dos direitos fundamentais sociais.

Sobre o tema, a obra mais robusta, por sua extensão multinacional e o tempo que durou para ser produzida (entre as décadas de 1960 e 1970), foi o movimento conhecido como projeto Florença, coordenado por Capeletti e Garth (1988).

A repercussão da obra no ordenamento jurídico pátrio se deu, na medida em que, os autores passaram a analisar as dificuldades de acesso à justiça, a partir da identificação de obstáculos jurídicos impeditivos à fruição deste direito.

Os estudos realizados, por Capeletti e Garth (1988), evidenciaram a ocorrência das chamadas “ondas renovatórias”, que são as seguintes: a assistência jurídica aos necessitados, representação dos interesses difusos e coletivos e a reformulação dos meios de solução de conflitos, em especial para os meios alternativos (composição, arbitragem, conciliação, incentivos econômicos, etc.), estes últimos com fim claro de buscar maior eficiência da justiça.

Resumidamente, a primeira onda renovatória começou a se desenvolver fortemente a partir do ano de 1965, nos Estados Unidos, tendo avançado posteriormente para a Europa,

---

<sup>25</sup> Art. 5º (...), XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

seguindo a ideia de proporcionar às pessoas mais carentes a possibilidade de acessarem o Poder Judiciário, por meio de assistência judiciária gratuita e qualificada.

Na segunda onda, constava a preocupação em realizar uma grande reflexão sobre as noções tradicionais do processo civil e o papel dos tribunais, primeiro porque na concepção tradicional (relação entre partes: autor e réu) do processo civil não havia espaço para sua aplicação em relação aos direitos difusos e coletivos (vários autores e vários réus), fato que demandou uma mudança de paradigma.

As duas primeiras ondas já estão consolidadas na sociedade brasileira, entretanto a terceira, ainda é motivo de muita reflexão, pois nos dizeres de Watanabe (2013), aqui parafraseado, a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos tradicionais limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes, já que não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça, enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

A partir de então, os estudos a respeito do acesso à justiça, estão voltados a sua efetividade, tendo como principal preocupação a transformação da realidade da experiência processual, especialmente do desenvolvimento de novos meios de efetivação da tutela jurisdicional e a busca da eficiência na administração judiciária.

A norma, por si só, não é suficiente para garantia da efetivação dos direitos difusos e coletivos, motivo pelo qual conveniente a ponderação a seguir:

Com efeito, não se afigura suficiente a existência de normas que tenham por escopo firmar direitos, asseverando que determinada categoria de interesses é merecedora de resguardo: é indispensável que se criem mecanismos concretos para o controle de tais normas, como garantia de sua eficácia e para a real defesa de seus princípios – o que somente se faria possível por intermédio da instituição de um sistema contemplando regras processuais diferenciadas, diversas daquelas de natureza puramente individual. (SOUZA, 2010, p. 131)

A partir da ideia das ondas renovatórias de acesso, o Brasil passou a sistematizar os estudos sócio jurídicos, sobre o processo coletivo, com a criação de um vasto rol legislativo de normas protetivas dos interesses difusos e coletivos<sup>26</sup>:

---

<sup>26</sup> As normas citadas podem ser consultadas em: < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 01 fev. 2019.

- Lei nº 4.717/1965, que trata sobre a ação popular que visa proteger o patrimônio público (os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico) pela anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos;
- Lei nº 6.938/1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências;
- Lei nº 7.347/1985, que 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;
- Lei nº 7.853/1989, cujo objeto é a tutela jurisdicional dos interesses coletivos e difusos das pessoas portadoras de deficiência;
- Lei nº 7.913/1989, dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários;
- Lei nº 8.069/1990, criou o Estatuto da Criança e do Adolescente, que em seus artigos 208 a 224, regulamenta a proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos;
- Lei nº 8.078/1990, que criou o código de defesa do consumidor, deu maior amplitude à ação civil pública e formalizou a criação de uma nova categoria de interesses tuteláveis pela via da ação civil pública: os interesses homogêneos.

O conjunto dessas leis forma o denominado “microssistema” de tutela dos direitos difusos e coletivos, vigente no Brasil atualmente, que tem como principal instrumento processual a ação civil pública para a proteção dos direitos fundamentais sociais (difusos e coletivos).

A ação civil pública, por sua vez, é conceituada por Souza (2010, p. 137) como *a ação não penal proposta pelos legitimados do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 com o escopo de tutelar interesses difusos ou coletivos*. Na mesma linha de raciocínio, mas distinguindo ação civil pública de ação coletiva, se coloca o conceito a seguir:

Sob o enfoque puramente legal, será ação civil pública qualquer ação movida com base na Lei 7.347/85, para a defesa de interesses transindividuais, ainda que seu autor seja uma associação civil, um ente estatal ou o próprio Ministério Público, entre outros legitimados; será ação coletiva qualquer ação fundada no art. 81 e ss. do CDC, que verse a defesa de interesses transindividuais. (MAZZILI, 2003, p. 65-66)

Não obstante a dimensão do conceito, é evidente que a ação civil pública, proposta por qualquer um de seus legitimados<sup>27</sup>, serve como meio processual adequado para enfrentar as demandas judiciais, oriundas dos conflitos decorrentes da proteção aos direitos difusos e coletivos.

## 2.2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E LITÍGIO ESTRATÉGICO

O fenômeno da sociedade de massas surge a partir do final da 2ª Guerra Mundial foi fundamental para uma revolução social, como nunca visto até então na história da humanidade, em especial, porque a ideia de democracia<sup>28</sup> participativa propiciou o surgimento de vários atores *stakeholders*<sup>29</sup> capazes de influenciar na tomada de decisão, dos quais cita-se: os sindicatos, as organizações da sociedade civil, as associações de pais, etc. Neste sentido, oportuna a transcrição do trecho abaixo:

Em sociedades democráticas, porém, muito mais complexas e multifacetadas que as dos séculos XIX e XX, o direito e as novas experiências institucionais podem favorecer que as demandas por reconhecimentos de direitos e de justiça social, como encapsulados no direito à Educação, sejam processadas de forma menos turbulenta. (VIEIRA; ALMEIDA. 2013. p. 12)

---

<sup>27</sup> Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

<sup>28</sup> *A democracia é um ideal e um anseio, mas é também um conceito político que, nesta era de superdimensionamento da política, rompeu seus limites por completo. A ideia de democracia não é outra coisa que o respeito pela complexidade humana, ou seja, o fato de não contentar-se com simplificações maniqueístas ou tecnicistas, bem como pela complexidade social, que contém numerosas desordens e antagonismos.* (MORIN, E.; DÍAZ, C. J. D, 2016)

<sup>29</sup> Em inglês *stake* significa interesse, participação, risco e *holder* significa aquele que possui. Assim, *stakeholder* também significa parte interessada ou interveniente. É uma palavra em inglês muito utilizada nas áreas de comunicação, administração e tecnologia da informação cujo objetivo é designar as pessoas e grupos mais importantes para um planejamento estratégico ou plano de negócios, ou seja, as partes interessadas. O *stakeholder* é uma pessoa ou um grupo, que legitima as ações de uma organização e que tem um papel direto ou indireto na gestão e resultados dessa mesma organização. Desta forma, um *stakeholder* pode ser afetado positivamente ou negativamente, dependendo das suas políticas e forma de atuação.

Nessa perspectiva, para que as novas demandas sociais possam ecoar e gerar mudanças é indispensável que os canais institucionais (órgãos da administração) estejam abertos, para os anseios da sociedade. E aos juristas é imprescindível mais criatividade institucional.

Não é possível que as instituições políticas e jurídicas brasileiras, continuem reproduzindo os modelos criados e pensados para os séculos XVIII, XIX e XX. A sociedade do século XXI, que vive e pensa em função do avanço da tecnologia da informação e das telecomunicações, demanda o uso de novos instrumentos e técnicas para resolução dos conflitos.

O Poder Judiciário tem que deixar de ser apenas o realizador da justiça retributiva ou comutativa vencendo as barreiras impostas pela ideia montesquiana de separação de poderes, passando a agir a partir de uma perspectiva mais moderna sendo uma arena de discussão e controle de políticas públicas, que tem um caráter inerentemente distributivo.<sup>30</sup>

Importante notar, que a atuação do Poder Judiciário sobre as políticas públicas tem como principais vantagens a independência política e sua capacidade de ser um Poder contra majoritário, que atua na omissão dos demais poderes e na formalidade do processo.

Por outro lado, essa atuação, passa a sofrer críticas a respeito de sua hipertrofia, gerando desequilíbrio entre os poderes, pela universalidade dos direitos sociais, pela forma de investidura dos magistrados não se dar por voto direto (falta de legitimidade política), formação deficiente dos operadores jurídicos e limitações do processo civil, que não são capazes de atender a todas demandas sociais.

O processo não se concretiza, tão somente, pela entrega da sentença ao final dele (visão autônoma do processo), mas passa a ser uma arena para a promoção da evolução social e do potencial regulatório, com possibilidade de impor diretrizes (visão instrumental do processo).

A judicialização dos direitos sociais sob uma perspectiva universal destes direitos, traz consigo o choque entre interesses públicos legítimos e amplia o aspecto ideológico do processo que passa a ser uma fonte de influência, capaz de gerar avanços sociais.

---

<sup>30</sup> Se o movimento operário obrigou o Parlamento a se abrir à democracia de massas, os chamados “novos movimentos sociais” obrigaram o próprio Estado a se abrir à participação e à negociação de políticas públicas antes apresentadas como “técnicas” e, portanto, “neutras”. Não é de espantar, portanto, que esses movimentos cheguem agora ao Judiciário e que esse poder esteja agora sob a pressão da sociedade civil organizada para se abrir à participação e à deliberação da cidadania, que quer discutir, entre outras coisas, o próprio conceito jurídico de legitimidade de partes. (RODRIGUES, 2013, p. 181)

No entanto, os demandantes tradicionais do sistema de justiça devem aprimorar suas teses e suas capacidades, para enfrentar não só as deficiências das políticas públicas, como também, o próprio Poder Judiciário.

Deste modo, Ministério Público, Defensorias Públicas e Organizações não Governamentais, devem formular e promover demandas articuladas e estratégicas, capazes de promover reformas estruturais responsáveis por produzir políticas públicas mais transparentes, eficientes e concretamente universais.

Nos últimos anos, vem sendo incorporada a ideia do *strategic litigation*, ou litígio estratégico, na tradução livre para o português, que pode ser conceituado como a utilização do espaço judicial como arena de deliberação política, a fim de, oportunizar o debate público acerca de algum tema constitucional atrelado a direitos fundamentais, que não tenha recebido o devido tratamento pelo Executivo ou Legislativo; podendo ser considerada bem-sucedida quando, ainda que a pretensão não seja acolhida pelo Judiciário, o assunto venha a produzir algum tipo de impacto na sociedade.<sup>31</sup>

A concepção de litígio estratégico em educação foi importada do Sistema Judicial dos Estados Unidos, mais precisamente a partir dos casos denominados como *Brown vs. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954), ou *Brown I*<sup>32</sup>, e *Brown vs. Board of Education*, 349 U.S. 294 (1955), ou *Brown II*, decorrentes de uma campanha de quase vinte anos de trabalho da Associação Nacional para o Progresso da População Negra (ou NAACP – *National Association for the Advancement of Colored People*).

Tais ações, visavam derrubar as barreiras da segregação racial, existentes na educação pública norte-americana, que impedia os negros de estudarem com os brancos e, conseqüentemente, de melhorar a qualidade da educação deles.

Para isso, era necessário superar o precedente judicial, criado a partir da interpretação da 14ª Emenda de “*separate but equal*”<sup>33</sup>, no qual não seria necessário que negros e brancos convivessem nos mesmos espaços públicos, desde que fosse garantida a igualdade de tratamento entre ambas as raças.

---

<sup>31</sup> Sobre o assunto vale verificar a abordagem empregada por: LEVY, Leonard W.; KARST, Kenneth L.; MAHONEY, Dennis J. (Eds.) *Encyclopedia of the American Constitution*. New York: Macmillan Publishing Company, 2000. p. 231-237.

<sup>32</sup> Para acessar a decisão na íntegra consulte: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/case.html>

<sup>33</sup> Em tradução livre: “*separados, mas iguais*”.

Tal precedente chancelado no caso *Plessy vs. Ferguson*, 163 U.S. 537 (1896), no qual, a Suprema Corte Americana decidiu, por sete votos a favor e apenas um contra, no sentido de que “a segregação racial em locais públicos era razoável”<sup>34</sup>.

Para vencer o precedente citado, sem enfrentá-lo diretamente foram propostas inúmeras ações em âmbito estadual e federal. Constituindo-se um repositório de decisões favoráveis que culminaram com as ações coletivas citadas.

Naquele contexto, o objetivo foi alcançado, mas para isso, foram empregados vários mecanismos de resolução do conflito, por meio de criatividade jurídica, não só pela atuação junto aos Tribunais, mas também com a realização de manifestações, de audiências públicas<sup>35</sup> e outros mecanismos de participação social.

---

<sup>34</sup> O regime “Jim Crow” começou a ruir em 1938, quando a Suprema Corte norte-americana declarou inconstitucional restringir o acesso de estudantes negros à faculdade de Direito da Universidade do Missouri, em Missouri ex rel. Gaines vs. Canada. Decisões posteriores patrocinadas pela NAACP continuaram enfraquecendo o regime; na maioria dos casos, a questão envolvia transporte público e educação. O maior passo se deu em 1948, quando o Procurador-Geral dos Estados Unidos assinou, pela primeira vez, uma petição, na qualidade de amicus curiae, no caso Shelley vs. Kraemer, o que sinalizou apoio à estratégia da NAACP. Em 1950, um outro importante passo foi dado: a Corte, em McLaurin vs. Oklahoma State Board of Regents, declarou inconstitucional a segregação nas escolas técnicas, estendendo a mesma decisão às faculdades de Direito em Sweatt vs. Painter. O maior desafio para NAACP era conseguir uma ordem judicial que impusesse aos Estados o fim da segregação racial. A Corte passou o verão de 1953 refletindo sobre a possibilidade de concessão da ordem, quando o destino interveio: o juiz Fred Vinson, até então presidente da Corte, e que redigiu a decisão dos casos Sweatt e McLaurin, hesitando em impor, por meios judiciais, o fim da segregação nos Estados, morreu subitamente. Para ocupar seu lugar, o presidente Dwight Eisenhower indicou o ex-governador da Califórnia, Earl Warren. Naquele ano, Warren convenceu os demais juízes a decidir o mérito e deixar a discussão sobre a ordem judicial para outra ocasião. Por essa razão, fala-se em “Brown I” e “Brown II”. Em “Brown I”, a Corte afirmou que a doutrina do “separados, mas iguais”, firmada em Plessy, “não tinha mais lugar no campo da educação pública”. Como dizem os analistas, se em “Brown I” teve-se uma “clareza moral sem fundamento teórico”, em “Brown II”, decidido um ano depois, faltaram as duas coisas. A NAACP havia formulado o pedido de ordem judicial que determinasse imediata integração racial ou que, pelo menos, estabelecesse um prazo para tanto. A Corte, receando ser recepcionada com hostilidade e violência a decisão que acolhesse o pedido da NAACP, limitou-se a exigir que os Estados procedessem à integração racial “à toda velocidade possível”. Assim, uma Corte, firme quanto ao mérito em 1954, mostrava-se agora bastante insegura, a ponto de tomar uma decisão ambígua, senão vazia, quanto à ordem para concretizar o direito à igualdade entre negros e brancos, que havia reconhecido. Por conta disso, vários obstáculos e dificuldades foram postos pelos Estados para efetivar a integração racial. “Brown I” foi julgado em 17 de maio de 1954, e decidido à unanimidade. “Brown II” foi julgado em 31 de maio de 1955, e decidido à unanimidade. Disponível em: < [https://issuu.com/cecgp/docs/revista\\_juridica\\_n\\_02](https://issuu.com/cecgp/docs/revista_juridica_n_02)>. Acesso em: 15 abr. 2018

<sup>35</sup> O Promotor de Justiça, ao avaliar a pertinência de adoção de medidas extrajudiciais ou judiciais na tutela de interesses transindividuais, máxime relacionadas à exigência e controle de políticas públicas, com repercussão social ampla, deve, na escorreita lição de Eurico Ferraresi, oportunizar o debate com a comunidade a respeito dos interesses prioritários. Ressalta o douto membro do Ministério Público a importância de audiências públicas, transformando eventual demanda judicial não em ato isolado do representante do Parquet, “mas sim a exigência por intermédio do Poder Judiciário do que foi discutido com o corpo social.” (FERRARESI, Eurico. A Responsabilidade do Ministério público No Controle Das Políticas Públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coordenadores). O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Gen; Forense, 2011, p. 498). O Promotor de Justiça, cada dia mais chamado a intervir em situações que demandam diálogo e compreensão de outros ramos do conhecimento, não pode atuar segundo sua impressão, experiência ou convicção puramente pessoal. In FAUSTINIONI E SILVA, JOÃO PAULO, CORTE ETÁRIO - EM DEFESA DA INFÂNCIA E DA EDUCAÇÃO INFANTIL. Disponível em: < [http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/qualidade\\_da\\_educacao.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/qualidade_da_educacao.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2014.

Exemplo brasileiro, que se encaixa na ideia de litígio estratégico, é a discussão judicial, sistematicamente, realizada por ação articulada dos Ministérios Público Federal e Estaduais sobre a data de ingresso das crianças na educação básica, também denominada de “corte etário”<sup>36</sup>.

No caso brasileiro, o Conselho Nacional de Educação, órgão normativo, deliberativo e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, editou a Resolução CNE/CEB nº 1/2010, na qual foi determinado que para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deveria ter 6 (seis) anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

Já os Estados e os Municípios, em virtude da possibilidade de organizarem seus sistemas de ensino, criaram normas sobre o mesmo assunto e, em alguns casos, com datas de "corte etário" diversas da apontada pela norma emanada do Conselho Nacional de Educação. Isso ocorreu no Estado de São Paulo, onde o Conselho Estadual de Educação ampliou a data de matrícula para 30 de junho, para as crianças que ingressam na educação fundamental no ano que completam 6 (seis) anos, conforme disposto na Deliberação CEE nº 73/2008.

Como resultado das várias ações civis públicas, propostas em face da Resolução CNE/CEB nº 1/2010 houveram inúmeras decisões, as quais, estão resumidas em 15 Notas<sup>37</sup> acrescentadas ao dispositivo normativo.

Tais decisões, geraram toda sorte de efeitos à Resolução CNE/CEB nº 1/2010, desde o reconhecimento de sua legalidade, por meio do REsp 1.412.704/PE e Recurso Especial nº 1.525.755/CE, na Ação Civil Pública nº 5000736-24.2014.4.04.7200/SC e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região na Apelação/Reexame Necessário nº 5000600-25.2013.404.7115/RS.

Em outras, houve suspensão dos efeitos da Resolução CNE/CEB nº 1/2010, nos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Norte (3ª Vara Federal/ Processo nº 0502752-72.2013.4.05.8400), Rio de Janeiro (30ª Vara Cível da Seção Judiciária no Estado do Rio de Janeiro, Ação nº 0110404-95.2013.4.02.5101), Rondônia (Ação Civil Pública autos nº 11677-27.2013.4.01.4100), Tocantins (Ação Civil Pública autos nº 382-38.2014.4.01.4300), nos Municípios abrangidos pela Subseção Judiciária de Guanambi – Estado da Bahia (Ação Civil Pública autos nº 839-07.2012.4.013309), Pará (Ação Civil Pública autos nº

<sup>36</sup> Significa a idade mínima para ingressa na educação infantil (pré-escola) e na educação fundamental.

<sup>37</sup> A íntegra das Notas está disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15541-rceb001-10-pdf&category\\_slug=abril-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15541-rceb001-10-pdf&category_slug=abril-2014-pdf&Itemid=30192). Acesso em 18 de jun. de 2018.



340414520124013900), Maranhão (decisão liminar proferida na Ação Civil Pública autos nº 47752-67.2014.4.01.3700).

Na Vara Federal da Subseção Judiciária de Paulo Afonso/BA, foi proposta a Ação Civil Pública nº 0005535-27.2014.4.01.3306, que teve tutela antecipada deferida para garantir a matrícula na primeira série do ensino fundamental das crianças que viessem a completar seis anos de idade no decorrer do ano letivo de 2015 (de janeiro/2015 a dezembro/2015), desde que comprovada sua capacidade intelectual mediante avaliação psicopedagógica por cada entidade de ensino, bem como, das crianças que completaram seis anos no decorrer do ano de 2014 e que não realizaram sua matrícula no Ensino Fundamental devido à restrição das Resoluções, desde que estivessem cursando, de fato, por acordo com a respectiva escola, a referida série.

No Estado do Mato Grosso (Ação Civil Pública nº 000582618.2014.4.01.3600), houve declaração, incidental de inconstitucionalidade das Resoluções CNE/CEB nº 01/2010 e nº 06/2010.

Na Ação Civil Pública nº 0004983-18.2012.4.01.3311, foi decidido que as Resoluções nº 01/2010 e nº 06/2010 tinham plena aplicabilidade nos municípios sob a jurisdição da Subseção Judiciária de Itabuna – BA.

A existência de inúmeras ações civis públicas propostas em todo o território nacional, com decisões favoráveis em sede de liminar, mas desfavoráveis nas sentenças, de primeira ou de segunda instâncias, motivou a propositura, pelo Procurador Geral da República, da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 292.

A apreciação da ADPF nº 292 trouxe à baila a retomada do julgamento da ADC nº 17, que versava sobre a constitucionalidade do “corte etário”. Tal ação foi distribuída em 2007, e estava na conclusão desde 2011, ou seja, poderia não ser julgada mesmo diante das inúmeras decisões em vários sentidos.

A ADPF nº 292 e a ADC nº 17, foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, com reconhecimento da constitucionalidade da Resolução CNE/CEB nº 7/2010. Diante desses julgamentos, a Corte solucionou o problema criando um padrão único para todo o território nacional.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal passou a ser vinculante para todos os Tribunais de Justiça, e por consequência, elidiu as discussões acerca dos casos de transferências de alunos para cidades e estados, que adotavam, até então, regras distintas.

Os exemplos acima apresentados, evidenciam que a ação judicial, construída a partir da técnica do litígio estratégico, busca a pacificação do conflito social, não só pela decisão em sim,

mas pela possibilidade de interação entre os vários atores sociais envolvidos com o objeto da demanda.

Por esta razão, é possível dizer que o litígio estratégico possui três características marcantes: *redirecionamento das reivindicações sociais, tematização do assunto e mecanismo dialógico de devolução do debate à sociedade*, que podem ser assim descritas:

A primeira, decorre da obstrução existente na via ordinária própria, seja pela ausência de elaboração ou implementação de políticas públicas por parte do Executivo, seja por omissão legislativa referente ao reconhecimento de novos direitos ou de minorias, cujas funções não são exercidas por conveniência, dificuldades orçamentárias ou ausência de formação da maioria.

Já a segunda – tematização do assunto – consistente em conferir visibilidade sobre o objeto da reivindicação, seja para categorização co-originária como direito, seja para a densificação de seu conteúdo. O objetivo central é alavancar a oportunidade de um amplo debate na sociedade e, assim, alcançar o reconhecimento ou ampliação do conteúdo do direito pelas vias ordinárias próprias (Legislativo ou Executivo).

A terceira e última característica, diz respeito ao uso do litígio estratégico como mecanismo dialógico de devolução do debate aos canais democráticos, a fim de que ocorra a abertura ou reabertura do debate público e político. Para tanto, a depender da hipótese sob exame, o Judiciário poderá adotar uma postura mais proativa ou mais contida, mas sempre com o potencial de estabelecer posteriores interações em constante deliberação entre as instituições políticas e sociais<sup>3</sup>; ou seja, uma atuação permanente de provocações recíprocas a aprimorar o sentido e efetividade do texto constitucional. (MANEIRO; PULCINELLI, 2017)

Nesta perspectiva o litígio estratégico serve bem à ideia de abertura da discussão dos direitos sociais e, especificamente, do direito à educação de qualidade, pois a decisão é antecedida por várias etapas, nas quais, inúmeros atores podem participar do processo judicial, com o objetivo de fazer da ação civil pública, um instrumento de participação democrática da sociedade na (re)construção das políticas públicas.

### **2.3 O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

A análise do controle de políticas públicas por meio da ação civil pública se dá, neste trabalho, pela confrontação entre a prestação pública de uma educação de qualidade (âmbito da administração pública) e a prestação do direito social à educação (âmbito jurídico).

A ação civil pública se apresenta como um dos mais importantes instrumentos processuais para efetivação ou garantia dos direitos ditos de “segunda dimensão”, ou seja, dos direitos sociais descritos no art. 6º da Constituição Federal, direitos estes que buscam assegurar padrões mínimos de existência e desenvolvimento humano, que em sentido último, irão se prestar à proteção da dignidade da pessoa humana, senão vejamos:

Por essa lógica o Estado tem o dever de assegurar condições mínimas de vida a todos. Significa dizer que os direitos fundamentais sociais invertem a função protetiva do estado, que deve agir para proteger um direito e não se omitir para permitir o seu exercício. E se essa postura ativa do Estado constitui um dever, ela pode ser requerida por meio do processo. (COSTA; FERNANDES, 2017, p. 361)

Para Ada Pelegrini Grinover (1999), a proteção dos interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos foi uma das principais conquistas do final do século XX no Direito Brasileiro, vez que, se colocam no meio caminho entre os interesses públicos e privados e são o retrato mais marcante de uma sociedade de massa, na qual, os conflitos se apresentam da mesma forma e, por isso, permite-se que numa única ação estejam concentrados os interesses de vários indivíduos.

Do ponto de vista processual, a ação civil pública foi criada com o objetivo maior de racionalizar a distribuição de demandas no direito brasileiro, evitando-se a proliferação de processos individuais que não poderiam mais ser contemplados pelo instrumento jurídico do litisconsórcio ativo. *Como mecanismo para tutela de direitos transindividuais, esta é, pertencente a grupos ou classes de pessoas indeterminadas.* (MANCUSO, 2009, p.17)

Já sob a ótica material, a ação civil pública serve, como mecanismo apropriado para a proteção dos direitos sociais em juízo, que por seu caráter prestacional, em regra, estão inseridos na ação inadequada ou omissão na produção de políticas públicas garantidoras destes direitos<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Nesta linha de raciocínio reflete Salles, 2017, p. 237: *O tratamento pelo Judiciário de políticas públicas não é algo a ser reputado anormal. Ao contrário, a intervenção judicial nesta área ocorre em razão da ligação, direta ou indireta, com políticas públicas ser característica marcante do próprio direito contemporâneo. As relações do cidadão com o Estado e mesmo aquelas estritamente privadas são todas fortemente pautadas por objetivos sociais*

Por isso, é preciso estabelecer de partida, que será usado o conceito de políticas públicas desenvolvido por Bucci (2006, p. 39) que utiliza uma ideia não propriamente jurídica, mas que, “serve aos juristas”, pois incorpora o direito na estrutura de tais políticas e busca delimitar sua função em relação a elas:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

De muito, a discussão sobre a possibilidade do Poder Judiciário realizar o controle das políticas públicas toma conta do debate jurídico, tendo de um lado aqueles que negam a ideia central de que o Poder Judiciário estaria desrespeitando o princípio da separação dos poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal<sup>39</sup>.

De outro lado estão aqueles que aceitam a ideia de que as políticas públicas, por terem no seu cerne a concretização de direitos fundamentais, podem sim ser objeto de apreciação pelos órgãos judiciais, pois tem a finalidade de buscar a igualdade social:

[...] os direitos sociais, hoje previstos genericamente no artigo 6º da Constituição Federal, são aqueles visam melhorar as condições de vida do indivíduo e dos hipossuficientes visando a concretização da igualdade social, para que a sociedade possa se tornar mais justa e democrática, na busca do bem comum. Evidentemente que não garante a Constituição apenas o direito ao acesso a esses serviços, mas também de participar do procedimento à sua adequada obtenção e de receber os

---

*subjacentes, influenciando a interpretação e aplicação do direito de maneira geral. Forçosamente, o Judiciário acaba, assim, sendo palco de disputas envolvendo políticas públicas presentes no ordenamento jurídico. Mais do que isso, o processo judicial acaba, tornando-se espaço privilegiado para sua discussão, pois nele eclodem aqueles conflitos resultantes do tema funcionamento ou das disfuncionalidades dessas políticas.*

<sup>39</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

serviços de forma eficiente (vide, art. 37, *caput*, da CF<sup>40</sup>). Os tribunais já deixaram, há algum tempo, de tratar os direitos sociais apenas como normas programáticas, ou seja, com efeitos apenas direcionadores da ação estatal, sem qualquer vinculação efetivada. (KIM; PEREZ, 2013, p. 728)

Neste sentido, vale destacar:

A preocupação atual deve ser com a proteção e promoção direitos humanos. Não basta a ação negativa do Estado, ou seja, a não violação dos direitos do homem. Cabe ao Estado uma ação positiva, um fazer, por meio da regulamentação, quando necessária, e a implementação com o desenvolvimento de políticas públicas, A Educação, como direito fundamental que vincula o legislador ordinário e a atuação da Administração Pública. O texto constitucional apresenta verdadeiros direitos subjetivos de eficácia imediata, os quais exigem, via de regra, uma prestação positiva do Estado, que, em muitos casos, terá que criar serviços públicos para atendê-los. (BUCCI; VILARINO, 2013, p. 146)

Ambas posições estão fundamentadas na própria Constituição, portanto, não há aqui nenhuma questão de antinomia de norma de conflito temporal e de hierarquia de normas, mas sim, uma questão de interpretação da Norma Ápice do sistema jurídico pátrio.

As duas posições partem do mesmo raciocínio. Ou seja, da ideia da atribuição precípua de cada um dos Poderes, sendo claro que as atividades jurisdicional e executiva se concentram, respectivamente, na aplicação da Constituição e no cumprimento de suas normas, *sendo que compete à administração pública efetivar os comandos contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas* (CAMARGO, 2008, p. 138), determinados no plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Aqueles que entendem não ser possível o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, afirmam que ao decidir sobre tais questões estaria violando o princípio da separação dos poderes por invadir atividade discricionária do administrador, por não levar em

---

<sup>40</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

consideração a necessidade de haver previsão orçamentária específica para uso do recurso em atendimento as demandas relativas a direitos fundamentais sociais.

Ou seja, o limite do controle jurisdicional *será o do exame da legalidade do ato ou da atividade administrativa, não podendo haver análise dos aspectos de conveniência e oportunidade, portanto, a autoridade jurisdicional pode dizer o que é legal ou ilegal, mas não o que é oportuno ou conveniente e o que é inoportuno ou inconveniente* (GASPARANI, 2010, p. 1039).

Já Di Pietro (2009, p. 218) leciona que, no exercício do poder discricionário há possibilidade de controle judicial, a partir de duas teorias: uma primeira que versa sobre o desvio do poder, que ocorre quando a autoridade usa do poder discricionários para atingir fim diferente daquele que a lei fixou, podendo ser declarada a nulidade do ato; e a segunda, fundamentada na teoria dos motivos determinantes, em que os atos somente serão válidos quando os motivos empregados forem verdadeiros.

Como isso, o poder discricionário da administração pública passou a sofrer mais restrição e possibilidade de controle judicial.

Sob a tese de impedimento de controle das políticas públicas, estão os autores que tratam os direitos fundamentais sociais, ainda, sob a perspectiva de serem estes direitos normas constitucionais de eficácia limitada a partir da seguinte ideia:

Os direitos fundamentais sociais dependentes de prestações estatais, veiculados por norma constitucional de eficácia limitada, constituem direitos fundamentais derivados, “entendidos como direito dos cidadãos a uma participação igual nas prestações estaduais concretizadas por lei segundo a medida das capacidades existentes. (RAMOS, 2010, p. 266)

Tal percepção, limita a intervenção judicial sobre a efetivação dos direitos sociais e acaba impedindo a prestação positiva em sede de efetivação de direitos fundamentais de segunda dimensão.

Aqueles que entendem não ser possível o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, afirmam que ao decidir sobre tais questões estaria violando o princípio da separação dos poderes, por invadir atividade discricionária do administrador, por não levar em

consideração a necessidade de haver previsão orçamentária específica para uso do recurso em atendimento as demandas relativas a direitos fundamentais sociais.

Para aqueles que aceitam o controle das políticas públicas partilha-se da posição de Camargo (2008, p. 139), que utiliza de cinco premissas para justificar o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário:

i) a Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais; ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; iii) as políticas públicas envolvem gasto de dinheiro público; iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos.

A partir do desenvolvimento destas questões, se constrói os argumentos acerca da possibilidade, ao menos, teórica do controle jurídico da definição das políticas públicas em geral, e do destino a ser dado aos gastos públicos em particular. Entretanto, ressalta-se que:

[...] o ponto vital que se coloca é como transformar essa possibilidade em dogmática jurídica aplicável no dia-a-dia da interpretação jurídica, preservando-se ainda a harmonia com outros elementos constitucionais pertinentes, como a separação dos poderes, as regras orçamentárias, a legalidade das despesas públicas etc. (CAMARGO, 2008, p. 141)

Desta maneira, o controle das políticas pública é perfeitamente possível, conforme afirma o Watanabe (2013, p. 216):

Por política estatal – ou políticas públicas – entende-se o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado.

Como toda atividade política (políticas públicas) exercida pelo Legislativo e pelo Executivo deve compatibilizar-se com a Constituição, cabe ao Poder Judiciário analisar, em qualquer situação e desde que provocado, o que se convencionou chamar

de “atos de governo” ou “questões políticas”, sob o prisma do atendimento aos fins do Estado (art. 3º da CF), ou seja, em última análise à sua constitucionalidade.

Para a construção desta dogmática jurídica são necessários os desenvolvimentos teóricos de ao menos três temas: (i) a identificação dos parâmetros de controle; (ii) a garantia de acesso à informação; e (iii) a elaboração dos instrumentos de controle (CAMARGO, 2008, p. 142). Portanto, considerados em conjunto é possível constatar quando as políticas públicas poderão ser apreciadas pelo Poder Judiciário.<sup>41</sup>

Com relação ainda a atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas, cabe observar que não se está falando em ativismo judicial, mas sim de judicialização, que, como assevera Barroso (2012, p. 25) são “primos”, pois são da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não tem as mesmas origens.

Para diferenciá-las, Barroso (2012, p. 24) explica que a judicialização, no contexto brasileiro, é uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política, pois se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria, já o ativismo judicial decorre de uma atitude, uma escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente, ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo deslocamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.

Portanto, em uma sociedade que se julgue democrática, pode o Poder Judiciário assumir o seu papel de controlar a implementação dos direitos consagrados na legislação, exigindo dos demais Poderes a sua concretização, sob pena de omissão no cumprimento de seu papel de decidir buscando dirimir os conflitos sociais. *Os juízes não possuem o monopólio na tarefa de dar significado aos valores públicos da Constituição, mas não há motivos para que silenciem. Eles também podem contribuir para as discussões e debates públicos.* (FISS, 2004)

---

<sup>41</sup> De modo geral, o entendimento contemporâneo é que apenas ficam poupados do contraste judicial os atos puramente discricionários ou os exclusivamente políticos (que, a rigor, são raros, como se dá, v.g., na escolha, pela autoridade competente, de um nome para ocupar certo cargo público, dentre os que compõem uma lista tríplice; ou, ainda, a deliberação governamental para o início do processo tendente à alteração do padrão monetário nacional). (MANCUSO, 2008, p. 45)



Sobre a impossibilidade do controle de políticas públicas, usa a administração pública o argumento da reserva do possível, para tentar barrar a implementação de decisões favoráveis aos autores que buscam ver atendidos os seus direitos fundamentais sociais.

Historicamente, a teoria da reserva do possível foi mencionada pela primeira vez em julgamento do Tribunal Constitucional alemão, em decisão conhecida como Numerus Clausus (BverfGE n.º 33, S. 333).

No caso, a Corte alemã teve de analisar o pedido de estudantes que não haviam sido admitidos em escolas de medicina de Hamburgo e Munique em face da política de limitação do número de vagas em cursos superiores adotada pela Alemanha em 1960.

Ao decidir a questão o Tribunal Constitucional entendeu que o direito à prestação positiva – no caso aumento do número de vagas na universidade – encontra-se sujeito à reserva do possível, no sentido daquilo que o indivíduo pode esperar, de maneira racional, da sociedade.

A argumentação adotada, refere-se ao princípio da razoabilidade da pretensão. Em que o Tribunal alemão entendeu que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo dispondo o estado de recursos e tendo poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável.

Diante disso, é possível afirmar que a teoria da reserva do possível originariamente, não trata da escassez de recursos materiais, suficientes para a concretização do direito social, mas sim à razoabilidade da pretensão deduzida e a possibilidade de sua efetivação por meio da decisão.

A aplicação dessa teoria no ordenamento jurídico brasileiro, é tratada sobre o viés financeiro, ou seja, a limitação da efetivação dos direitos fundamentais sociais vincula-se a análise da suficiência de recursos públicos aptos a patrocinar a execução do direito e a previsão orçamentária da respectiva despesa. Trata-se, portanto, da teoria da reserva do “financeiramente” possível.

Nessa perspectiva, segundo entendimento de alguns, a teoria da reserva do possível passou a ocupar o lugar que antes era ocupado pela teoria das normas programáticas, pela separação dos poderes e pela discricionariedade administrativa, no sentido de que, se antes se entendia pela impossibilidade jurídica de intervenção do Poder Judiciário na efetivação de direitos fundamentais, agora se entende pela ausência de previsão orçamentária.

Como assinalou Barcellos (2002, p. 237) *na ausência de um estudo mais aprofundado, a reserva do possível funcionou muitas vezes como mote mágico, porque assustador e desconhecido, que impedia qualquer avanço na sindicabilidade dos direitos sociais.*

Sob esta visão, no passado, o Supremo Tribunal Federal deixou de apreciar questões relativas à educação por entender que por estas se tratarem de normas programáticas, seriam dependentes da existência de verbas públicas para sua implementação.

É de conhecimento, que os recursos são escassos e isto implica em dizer que, não poderão ser usufruídos por todos ao mesmo tempo e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõem o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo.

Entretanto, aqueles direitos intimamente ligados à dignidade humana dentre os quais, os relacionados às liberdades civis e aos direitos prestacionais essenciais, como é o caso da educação, não podem ser limitados em razão da escassez, quando esta é fruto das escolhas do administrador.

A administração não pode simplesmente alegar a conveniência e a oportunidade para a tomada da decisão, pois vinculada estará aos ditames constitucionais devendo considerar na sua análise o sobreprincípio da dignidade da pessoa humana, que é princípio fundamental da república.

Posta a fundamentalidade do direito à educação, a essencialidade do seu exercício para os direitos fundamentais à vida digna e sadia, à liberdade e à igualdade, bem como, ao exercício da cidadania e preparo para o trabalho, resulta incontornável a responsabilidade dos gestores públicos para sua concretização, mediante as medidas eficazes de racionalidade, de economicidade e de corte de despesas.

Diante desta perspectiva, os nossos Tribunais passaram a exigir do administrador que comprove a argumentação da ausência de recursos aptos a serem destinados à educação.

No julgamento da ADPF nº 45<sup>42</sup> o Supremo Tribunal Federal, deu uma guinada no sentido de entender que em situações excepcionais, ocorrendo omissão dos órgãos estatais, é

---

<sup>42</sup> “ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental – Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal – Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais – Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador – Considerações em torno da cláusula da ‘reserva do possível’ – Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da

possível o Poder Judiciário formular ou implementar políticas públicas, para impedir que direitos fundamentais, como é o caso do direito à educação.

Observe-se, em primeiro lugar, que não é suficiente a alegação de falta de recursos pelo Poder Público<sup>43</sup>. Esta deverá ser provada, pela própria Administração, vigorando nesse campo, quer a regra da inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor), aplicável por analogia, quer a regra da distribuição dinâmica do ônus da prova, que flexibiliza o art. 333 CPC, para atribuir a carga da prova à parte que estiver mais próxima dos fatos e tiver mais facilidade de prová-los.

Desta feita, resta claro que a teoria da reserva do possível em matéria de direitos fundamentais sociais não se aplica pela simples argumentação da inexistência de recursos, senão depende de uma demonstração clara da carência orçamentária porque todos os esforços de gestão da administração foram concentrados em atender, prioritariamente, aqueles interesses públicos de modo que não poderiam ser atendidas por questões de total comprometimento dos recursos financeiros ou diante da existência de colisão entre direitos sociais, por exemplo, a ocorrência de uma calamidade pública que exige o deslocamento de verbas maiores para atendimento de saúde e de infraestrutura.

Assim sendo, a invocação da reserva do possível não pode ser limitadora da prestação do direito à educação, vez que este, como visto, compõe o mínimo existencial, que tem natureza garantidora na atuação do Poder Judiciário, *como também representa um limite para as restrições geralmente apontadas pela atuação judicial, como por exemplo, a reserva do possível* (COSTA, 2017, p. 401-402).

O próprio Supremo Tribunal Federal, já se manifestou acerca da *insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana*.<sup>44</sup>

---

intangibilidade do núcleo consubstanciador do ‘mínimo existencial’ – Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração)”. (Brasil – STF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45-DF/MC – Agravante: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB – Agravado: Presidente da República – Relator: Ministro Celso de Mello – Decisão monocrática – j. 29.04.2004).

<sup>43</sup> Súmula 65 – STF - Não violam os princípios constitucionais da separação e independência dos poderes, da isonomia, da discricionariedade administrativa e da anualidade orçamentária as decisões judiciais que determinam às pessoas jurídicas da administração direta a disponibilização de vagas em unidades educacionais ou o fornecimento de medicamentos, insumos, suplementos e transporte a crianças ou adolescentes.

<sup>44</sup> O presente trecho foi extraído do acórdão emitido no ARE 639337/SP. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ARE%24%2ESCLA%2E+E+639337%2>

Portanto, é razoável entender que o fenômeno do controle de políticas públicas pode ser apreciado pelo Poder Judiciário, sem que isso se caracterize como invasão na seara do Poder Executivo ou mesmo uma intervenção indevida com o deslocamento de recursos do orçamento público de uma área para outra.

## **2.4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE PÚBLICO**

O processo moderno muda seu enfoque, e para cumprir seu novo desiderato, deixa de lado a postura autonomista - pois ele não é um fim em si mesmo -, em favor de uma concepção instrumentalista, cuja ideia principal é do processo a serviço da realização do direito material pleiteado<sup>45</sup>.

Essa necessidade obriga o processualista a tomar em consideração elementos que transcendem à mera disciplina formal do sistema jurisdicional e do campo tradicional do saber jurídico, obrigando-o a lançar mão de outras áreas do conhecimento científico, em um enfoque necessariamente multidisciplinar. (SALLES, 2017, p. 200)

No processo judicial tradicional, a atuação judicial é bipolar (se organiza em torno duas partes ou interesses, minimamente unitários), a litigância é retrospectiva (os eventos discutidos são completos e passados), o direito e a ação judicial são interdependentes (a violação do direito deve ser compensada) e a ação judicial está contida nos limites expressos da demanda.

Já a nova perspectiva de atuação judicial, guarda consonância com a essência da proteção dos direitos difusos e coletivos, em especial dos direitos sociais, que demandam a implementação de políticas públicas, naturalmente complexas e que exigem dos operadores jurídicos, uma ampliação de competências e habilidades para atuar nesta nova concepção de processo. Neste contexto a efetividade da tutela jurisdicional é a preocupação central da teoria processual contemporânea:

*A efetividade da tutela jurisdicional, portanto, há de ser aferida levando em conta, também, outros elementos, como a capacidade do órgão jurisdicional em conhecer*

---

ENUME%2E%29+OU+%28ARE%2EACMS%2E+ADJ2+639337%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/dxww8nv>. Acessado em 01 fev. 2019.

<sup>45</sup> Vale a leitura de Souza (2010, p. 132) que fala acerca da necessidade de adequação do processo civil para dirimir os conflitos decorrentes os conflitos decorrentes da economia de massa.

*corretamente os fatos apresentados, de mediar e conciliar posições conflitantes, de perceber a verdadeira necessidade das partes e responder às suas expectativas pessoais, de considerar todo o conjunto de argumentos aduzidos, de incentivar condutas positivas das partes (em relação à instrução probatória e à execução do julgado), e de considerar as repercussões finais da decisão produzida (em relação aos sujeitos diretamente envolvidos e também à sociedade), entre outros fatores que dimensionam a totalidade dos resultados a serem produzidos pela prestação jurisdicional. (SALLES, 2017, p. 204)*

As medidas processuais, existentes até então, não serviriam para proteger os conflitos desta magnitude, daí o surgimento da ação civil pública, instrumento processual vocacionado para a tutela dos direitos fundamentais sociais e difusos (interesses públicos).

*Vale dizer, no tratamento de interesses difusos e coletivos, a atividade jurisdicional deixa de ser voltada a litígios exclusivamente individuais, para impactar um âmbito predominantemente público. Esse espaço público, que passa a ser objeto de intervenção judicial, é, de sua feita, decorrente da crescente atividade legislativa e regulamentar do Estado, dirigida à modificação e disciplina de fatores básicos da organização social e econômica. Sob pressupostos estritamente liberais, a função do direito está em salvaguardar as autonomias individuais. Sob essas premissas, os objetivos da sociedade surgem da soma das vontades individuais. Com o advento do Estado social, o próprio direito passa a incorporar objetivos sociais, os quais não são mais simples soma das autonomias individuais, mas metas e valores definidos a priori pelos vários processos decisórios da sociedade. (SALLES, 2017, p. 204)*

Mais do que isso, a medida que a decisão incide sobre bens coletivos, realiza opções associadas com a alocação e apropriação de recursos comuns (atividade distributiva), interferindo, desta forma, nas políticas públicas.

No processo de interesse público o Judiciário decide acerca de políticas públicas, que estão expressas em normas jurídicas, regulamentos ou outro instrumento, produzidos pela administração pública com objetivo de promover uma educação de qualidade. A atuação judicial incide *para limitar ou excluir a discricionariedade administrativa, através da imposição de procedimentos ou da fixação de obrigações legais de fazer ou não-fazer* (SALLES, 2017, p. 213).

Outro aspecto importante, destes processos, é da possibilidade de participação social no processo de interesse público. Pode-se afirmar que o instrumento da ação civil pública está

marcado pela *participação política da sociedade na gestão das coisas públicas* (WATANABE, 2017, p. 230).

*Formulação processual do interesse público coloca em evidência a necessidade de que qualquer decisão estatal seja adotada a partir de técnicas aptas a permitirem incorporar o que a sociedade entende por relevante com respeito às regras de uma divisão justa do produto social e conducente aos resultados finais preferidos pela maioria e afastando, ao mesmo tempo, o perigo de decisões incoerentes. Sem dúvida, essa concepção tem o mérito de evidenciar o processo como um elemento fundamental em qualquer decisão estatal – incluindo as produzidas pelo Judiciário. (SALLES, 2017, p. 214)*

A participação social, nestes processos, ocorre, especialmente, pelo uso das audiências públicas e do *amicus curiae*.

As audiências públicas permitem e estimulam a participação social no debate judicial, pois abrem um canal para que indivíduos e grupos sociais manifestem-se sobre questões jurídicas controvertidas, em especial, *aquelas envolvendo conflitos entre interesses públicos legítimos*.<sup>46</sup> *As audiências públicas são práticas essencialmente democráticas e estimulam o exercício da cidadania. (COSTA, 2017, p. 418)*

Já a participação do *amicus curiae* *que é o terceiro que ingressa no processo civil objetivando a tutela de um interesse institucional objeto da demanda* (COSTA, 2017, p. 419). Pode ingressar no processo, de ofício ou a requerimento das partes, objetivando manifestar-se acerca a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia.<sup>47</sup>

Ambos instrumentos de manifestação da sociedade no processo, democratizam o processo, pois permitem a participação de grupos interessados, representativos da luta político-

---

<sup>46</sup> O Código de Processo Civil autoriza o relator a designar audiências públicas nos processos que versem sobre demandas que versem sobre incidentes de resolução de demandas repetitivas, porém isto não é impeditivo para que o juiz ou relator possa usar este instrumento em demandas que versem sobre interesses públicos, já que ele pode determinar, de ofício ou a requerimento das partes, as provas necessárias ao julgamento do mérito (art. 370, *caput*, do CPC).

<sup>47</sup> A figura do *amicus curiae* ganhou capítulo específico no Código de Processo Civil:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o *caput* não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

social, que são internalizados no processo. *A decisão, embora não tenha que necessariamente optar pela solução representativa do interesse majoritário, será politicamente mais legítima e, qualitativamente melhor, pois levará em conta toda a complexidade envolvida na demanda.* (COSTA, 2017, p. 419)

Na seara da atuação jurisdicional, os conflitos de interesse público, permitem pensar em sentenças que muitas vezes são verdadeiros mecanismos de acompanhamento ou monitoramento da uma relação. Observe que isto não é novidade no direito que já tem nos ramos do direito de família, falência ou mesmo do direito do trabalho que permitem a prolação de sentenças sem caráter definitivo de mérito.

Ainda nesse sentido a própria sentença deveria passar a ser vista não como fim do processo, mas como um remédio que deve atender de forma mais flexível possível às necessidades do paciente. O objetivo não deve ser terminar o processo, mas sim contribuir para que os problemas sejam resolvidos. No caso específico, para que o Direito à Educação, nas suas múltiplas dimensões, seja realizado. (VIEIRA e ALMEIDA, 2013, p. 15)

Desta forma, é possível dizer que o Poder Judiciário expandiu a sua atuação, para ingressar na discussão de demandas sociais, antes delegadas a outros centros decisórios. O Poder Judiciário é instado a manifestar-se acerca da operação de determinada política pública.

### 3. ESTUDO DE CASOS

#### 3.1 DEFINIÇÃO DOS CASOS PESQUISADOS

O primeiro capítulo, da presente pesquisa, foi dedicado ao exame do direito à educação, enquanto direito social fundamental de caráter prestacional, bem como, da definição do conceito de qualidade na educação, a partir das perspectivas normativa, educacional e jurídica.

Na sequência, o segundo capítulo, partiu da análise do contexto histórico originário da ação civil pública, apresentando seu conceito e a relevância de seu papel na judicialização do processo coletivo de interesse público e suas implicações nas mudanças de paradigma da atuação do Poder Judiciário, pela moderna teoria da separação de poderes e a promoção do debate democrático, no controle de políticas públicas.

Partindo dessa ideia, a presente pesquisa utilizou como ferramenta metodológica o estudo de caso, técnica que não autoriza a extração de conclusões generalizantes, porém é a mais indicada para investigar um objeto complexo, como no caso, das ações civis públicas.

Os estudos de caso apresentados neste capítulo, analisam o impacto das ações civis públicas, diante do Poder Judiciário, buscando mensurar a eficiência desta modalidade de ação coletiva, na melhoria da qualidade da educação.

Para tanto, a coleta de dados levou em consideração a pesquisa de ementas de acórdãos com a ocorrência, simultânea, das palavras “educação”, “qualidade” e “ação civil pública”, extraídas, do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)<sup>48</sup>.

Nessa busca inicial, foram encontrados 12 resultados que continham as palavras chave que nortearam a presente pesquisa.

Desses resultados, foram encontradas duas ações civis públicas e seus, respectivos agravos de instrumento, cuja leitura preliminar das ementas das quais mostrou que elas não comportavam o objeto de estudo da presente pesquisa, vez que, tratavam, respectivamente, de:

- a) argumento de proteção ao consumidor, no que diz respeito ao suposto aumento abusivo das mensalidades no Colégio (parte ré)<sup>49</sup>;

---

<sup>48</sup> A pesquisa de jurisprudência no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de São Paulo está disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

<sup>49</sup> Autos do processo 0135714-06.2012.8.26.0100 - Ementa: ENSINO. Ação civil pública movida pelo Ministério Público questionando o reajuste de mensalidades escolares. Aprovação das contas pela Curadoria de Fundações. Valores auferidos pela instituição de ensino que são revertidos para a sua atividade, em benefício dos



- b) matéria relativa a uma melhor educação da população para preservação de um meio ambiente de qualidade<sup>50</sup>;

Portanto, não foram analisadas no estudo, por não refletirem uma disputa pela melhoria na qualidade da educação.

As ações analisadas, compreendem o período de 1997 até 2017. Impende destacar, que o período contemplado na pesquisa é de suma importância. Primeiro, pelo fato de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, havia entrado em vigor em dezembro de 1996 e, segundo, porque, ao longo destas duas décadas o Brasil passou por inúmeras transformações sociais e econômicas, como: a democratização, o neoliberalismo, a estabilização da moeda, abertura comercial, privatizações de estatais, programas sociais, queda histórica dos juros, populismo, ascensão da classe média, etc.

### **3.1.1 – CASO 1 - QUALIDADE NO ENSINO EM VIRTUDE DA CRIAÇÃO DE CLASSES MULTISSERIADAS PARA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) (2216181-68.2017.8.26.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, PROCESSO Nº 1032996-79.2017.8.26.0053<sup>51</sup>)**

---

consumidores. Pessoa jurídica de direito privado que atende as normas gerais de educação e oferece serviço de alta qualidade. Inteligência do art. 209 da CF.

<sup>50</sup> 9064955-48.2004.8.26.0000 - Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL EM CHÁCARA DE RECREIO. ALEGAÇÃO DE SITUAR-SE EM ZONA URBANA E ESCAPAR À INCIDÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL. DESCABIMENTO. A TUTELA À NATUREZA NÃO DISTINGUE ENTRE MEIO AMBIENTE URBANO E RURAL. AMBOS MERECEM PROTEÇÃO POR SEU SIGNIFICADO E GARANTIA DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO. APELO DOS RÉUS DESPROVIDO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEMARCAÇÃO DA RESERVA LEGAL. ALEGADA INSUBSISTÊNCIA DA OBRIGAÇÃO DIANTE DE CUIDAR-SE DE CHÁCARA DE LAZER EM ZONA URBANA. IRRELEVÂNCIA. POR SITUAR-SE EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, INDECLINÁVEL A NECESSIDADE DE RESERVA DE 20% DA ÁREA PARA A PROTEÇÃO DOS MANANCIAIS, DA BIODIVERSIDADE E DA SAUDÁVEL QUALIDADE DE VIDA. APELO DOS RÉUS DESPROVIDO. Uma consciência ambiental bem formada por adequada educação ecológica, no Brasil ainda não implementada, faria o proprietário de imóveis em área de preservação permanente concluir que o uso correto, além de garantir o desenvolvimento.

<sup>51</sup> 2216181-68.2017.8.26.0000 – Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO Ação civil pública ajuizada pelo APEOESP Pedido de declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade de toda a Resolução SE nº 30/2017 (ou, alternativamente de algumas de suas disposições) Norma que “Estabelece diretrizes para a organização curricular de Ensino Fundamental e do Ensino Médio da Educação de Jovens e Adultos EJA, em classes multisseriadas, e dá outras providências” Tutela de urgência para que “não existam salas de aulas multisseriadas na Rede Pública Oficial de Ensino do Estado de São Paulo” e que “não exista atribuição de aulas para o EJA (Educação de Jovens e Adultos) feitas por área de conhecimento, mas impor disciplina” Classes multisseriadas permitidas pelo art. 24, IV, da Lei nº 9.394/96 Eventual efeito na qualidade de ensino que depende de avaliação probatória Classes multisseriadas que, atualmente, correspondem a parcela ínfima daquelas existentes na EJA Critérios de atribuição de aulas não disciplinados na Resolução questionada Inexistência de processo de atribuição de aula por área de conhecimento Requisitos do art. 300 do novo CPC não preenchidos Recurso não provido.

O Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), propôs ação civil pública (Autos do Processo nº 1032996-79.2017.8.26.0053) com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade e a ilegalidade da Resolução SE nº 30/2017<sup>52</sup> em sua totalidade com os seguintes argumentos: por ser ato administrativo não praticado com vista ao respeito do princípio da eficiência da administração pública, conforme determina o art. 5º, *caput* da Constituição Federal, bem como, o inciso VII, do art. 206, do mesmo diploma legal; e ilegal, pelo fato de violar a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional em seus art. 35-A, *caput*, o art. 45 da LC nº 444/85 e, também, o art. 24, IV, da mesma lei.

Alega, ainda, que todos os atos praticados durante a vigência da norma, são eivados por vício de desvio de finalidade, uma vez que, visam, ao invés da qualidade do ensino e da eficiência do estado, disfarçar a ausência de professores para ministrar determinadas disciplinas.

Como pedidos alternativos foram requeridos:

B - Declarar ilegais as alíneas “a”, e “c” dos incisos I e II do Artigo 2º, de modo que seja obstada a prática da existência de salas multisseriadas e a distribuição destes mesmos alunos em salas regulares, para o atendimento da demanda reduzida de alunos interessados no EJA na Rede Pública e Oficial de Ensino do Estado de São Paulo; C- Declarar ilegais todos os anexos da Res. SE 30/2017, de modo que não sejam aplicadas as Matrizes Curriculares ali expostas, por área de conhecimento, e assim, que sejam mantidas as matrizes curriculares hoje existentes, por disciplina, até que o Conselho Nacional de Educação conclua seu trabalho e delibere sobre o assunto; D- Declarar ilegal o artigo 10 da Res. SE 30/2017, de modo que a atribuição de aulas siga rigorosamente o que vai escrito no artigo 45 da LC 444/85, e assim, as aulas sejam atribuídas em um primeiro momento para todos os que possuem habilitação específica para lecionar aquela disciplina e depois de ofertadas para todos os habilitados com habilitação específica, passem a ser atribuídas para os habilitados como habilitação não específica, sempre seguindo rigorosamente a ordem de classificação para atribuição de aulas dos docentes;

---

<sup>52</sup> O inteiro teor da norma administrativa encontra-se disponível em: [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/30\\_17.HTM?Time=27/07/2018%2022:13:03](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/30_17.HTM?Time=27/07/2018%2022:13:03). Acessado em 01.08.2018.

A APEOESP, argumentou, ainda, que tal norma geraria como consequência, a redução da qualidade na educação ministrada, na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), vez que, a criação de classes multisseriadas e a alocação de professores por área de conhecimento, ao invés de disciplinas, geraria prejuízo na formação dos alunos.

Em manifestação preliminar, o Ministério Público entendeu que o pedido de concessão da tutela de urgência poderia ser deferido parcialmente, naquilo que dizia respeito a criação de salas multisseriadas, sob o argumento de que a APEOESP, teria razão em afirmar que a hipótese excepcional veiculada pelo art. 24, inciso IV, da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, não abrange a extensão que a Administração Estadual pretende atribuir às classes multisseriadas.

No mérito o Ministério Público, argumentou no sentido de reconhecer que a rede estadual de ensino se organiza em séries anuais e a reunião de séries distintas em uma mesma classe, não é o mesmo que o estabelecimento de critério diverso, o que implicaria em uma mudança mais profunda em toda a rede. E tal mudança, deveria ser precedida de ampla discussão e deliberação junto aos profissionais da rede e à sociedade, sob pena de violação do dever de gestão democrática, previsto no art. 206, inciso VI, da Constituição da República e no art. 3º, inciso VIII, da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional.

Neste ponto, a argumentação do Ministério Público cita a importância da participação dos profissionais da rede e da comunidade na discussão da política pública implementada, como forma de garantir a gestão democrática, porém não propôs que isto ocorresse no âmbito da ação civil pública, por meio da realização de audiência pública, por exemplo.

Ponderou, ainda, que considerando a literalidade das normas jurídicas incidentes sobre a matéria e o sério risco de grave dano à qualidade da educação ofertada (art. 206, VII, da Constituição Federal, e do art. 3º, IX, da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional), dano este que seria irreversível, por conta da transitoriedade do público atendido e da progressividade da prestação do serviço, deveria ser concedida a tutela de urgência pleiteada.

Por fim, em relação ao pedido de sustação da norma administrativa, em virtude da atribuição de aulas por área do conhecimento, o Ministério Público, manifestou-se pelo não deferimento da tutela de urgência pleiteada, por entender que a atribuição de classes e aulas por área de conhecimento ou por disciplina, não se tratava questão disciplinada expressamente no dispositivo legal invocado pela APEOESP e, estando as normas administrativamente

produzidas, ao que se pode afirmar neste momento processual, abrangidas pela competência prevista no art. 45, § 4º, do Estatuto do Magistério<sup>53</sup>, não seria cabível qualquer mudança.

O magistrado, por sua vez, indeferiu a medida de urgência, por entender que no momento de cognição sumária, não se vislumbrava fundamento suficiente para conceder a medida liminar. Além disso, no tocante às classes multisseriadas, evidenciou o entendimento de que o inciso VII, do art. 4º, da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional estabelece que a educação regular para jovens e adultos deverá atender a características e modalidades adequadas às necessidades e disponibilidades e, nesse contexto, seria possível vislumbrar que mais grave do que a criação de classes multisseriadas seria a redução da oferta de educação, em função da baixa demanda, finalizando seu entendimento sob o argumento de que:

Assim, o interesse público deveria ser observado em função da razoabilidade e proporcionalidade de se considerar baixa a demanda de menos de 15 alunos, mas isso não é objeto da ação e, de toda forma, demandaria produção de provas periciais. Deve-se sopesar, ademais, se, em relação a jovens e adultos, é mais importante a exata diferenciação por classe ou a disponibilidade do estudo em si, o que não é possível em sede de liminar.

Nesse contexto, o magistrado levantou a hipótese de que a baixa quantidade de alunos justificaria a criação das classes multisseriadas, sem que isso prejudique o ensino e aprendizagem e, de certa forma, seja uma medida de eficiência na gestão, pela administração pública, do acesso à educação.

Insatisfeita com a decisão do juízo de primeira instância, a APEOESP ingressou com recurso de Agravo de Instrumento (Autos do Processo nº 2216181-68.2017.8.26.0000), o qual foi negado de plano.

O desembargador relator, por sua vez, por meio de seu voto, argumentou que no tocante à implementação de classes multisseriadas, a própria APEOESP, admitiu que esta forma de ensinar é permitida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 24, IV),

---

<sup>53</sup> O *caput* do artigo 45, da Lei Complementar nº 444/1985, determina que: Para fins de atribuição de classes ou aulas, os docentes do mesmo campo de atuação das classes ou das aulas a serem atribuídas serão classificados, observada a seguinte ordem de preferência: [...]; § 4º - A Secretaria de Estado da Educação expedirá normas complementares necessárias ao cumprimento deste artigo, estabelecendo, inclusive, as ponderações quanto ao tempo de serviço e valores dos títulos.

interpretando que a discussão dos autos, na realidade, concentrava-se na abrangência do dispositivo legal, qual seja, da adoção integral das classes multisseriadas na EJA.

Na sequência, o desembargador relator, afirma que, embora, seja reconhecida a relevância da discussão sobre o acesso à uma educação pública de qualidade, seria inviável, ao menos, naquele momento impedir a criação de classes, tal como proposto pela administração pública, pois a demonstração do fato invocado (eventual queda na qualidade no ensino da EJA em razão da implementação das classes multisseriadas), depende de instrução probatória. E pondera que, pelos dados constantes dos autos, as classes multisseriadas correspondiam a parcela ínfima das existentes na EJA. A administração informou que do total de 5.067 classes existentes, apenas 77 (ou seja, menos de 1,6%) eram multisseriadas.

Pondera, ainda que: *“parece possível vislumbrar que mais grave que a criação de classes multisseriadas seria a redução da oferta de educação, em função da baixa demanda.”* Isso porque, ao teor do que consta no art. 7º da Resolução SE nº 30/2017, a criação das classes multisseriadas está restrita aos locais onde a demanda é reduzida ou estejam distantes de unidades que ofereçam EJA, deste modo, em princípio, impedir a sua implementação significa reduzir a oferta de educação aos jovens e adultos necessitados.

Já no tocante aos critérios de atribuição de aulas, além da matéria não estar disciplinada na Resolução questionada, não se vislumbra, nessa fase, que as alterações realizadas prejudiquem os docentes. Fato este, que o desembargador entendeu bem esclarecido:

[...] como alegado, destacando que foi esclarecido pela Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos da Secretaria da Educação que:

(...) não há na legislação de atribuição de aulas, previsão para que um docente dentro da área de conhecimento, ministre aulas de uma disciplina para qual não tenha habilitação. A título de exemplo, podemos citar que um professor de língua Portuguesa, não irá, obviamente, ministrar aulas de Educação Física.

Cabe-nos esclarecer que a área de conhecimento é definida em relação ao aluno, porém, com relação ao Processo de Atribuição de Aulas haverá que se respeitar a habilitação de cada professor por disciplina, em cumprimento aos dispositivos da Resolução SE nº 72/2016 e ao artigo 45 da Lei Complementar nº 444/1985 [...]

Não obstante isso, o Ministério Público, na segunda instância, da mesma forma que o juízo monocrático, inclina-se pelo parcial provimento do Agravo de Instrumento para:

Por certo, a hipótese excepcional veiculada pelo art. 24, IV, da LDB, não abrange a extensão que a Administração Estadual pretende atribuir às classes multisseriadas, porquanto a rede estadual de ensino organiza-se em séries anuais e a reunião de séries distintas em uma mesma classe não é o mesmo que o estabelecimento de critério diverso, o que afronta a gestão democrática, conforme previsto no art. 206, VI, da Constituição da República e no art. 3º, VIII, da LDB.

A Constituição Federal impõe aos entes estatais o dever de assegurar o ensino, preconizando amplo atendimento ao educando através da implementação de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação entre outros. E o fornecimento desse direito deve ser integralmente cumprido, viabilizando o acesso à educação, não se admitindo que se possa, ao seu talante, reorganizar a prestação do serviço com o único objetivo de direcionar melhor os recursos públicos.

Na espécie, evidente que a pretendida reorganização implicará em prejuízo à qualidade da educação, com sérios riscos de danos irreversíveis, dada a transitoriedade do público atendido, o que justifica a concessão da tutela de urgência neste aspecto.

A reunião das salas implica, intuitivamente, que as condições de aprendizagem e de absorção do conteúdo do corpo discente restam prejudicados, de modo que o processo de formação se apresentará deficiente quando em cotejo com seus pares, inseridos em unidades educacionais regularmente divididas em séries não tão numerosas.

Desse modo, considerando a relevância do direito sub judice, não pode o Estado afastar-se do mandato juridicamente vinculante que lhe foi outorgado pela Constituição Federal. Deve ser observado o caráter cogente e vinculante das normas constitucionais, inclusive daquelas de conteúdo programático, que veiculam diretrizes de políticas públicas, razão pela qual a decisão de primeiro grau deve ser alterada neste aspecto.

Retornando à análise do processo principal o Ministério Público, na sua função de fiscal da lei peticionou em juízo para informar que foi instaurado Procedimento Administrativo de Acompanhamento para “verificação de eventual desvio de finalidade ou retrocesso social envolvendo alteração na política estadual de atendimento educacional de jovens e adultos por meio da Resolução nº 30/2017, da Secretaria de Estado da Educação ...”

Tal medida, se dá em virtude da existência de Inquérito Civil que apura a ocorrência de falhas da administração pública na contratação de professores na rede estadual de ensino, fato que poderia justificar a publicação da Resolução SE nº 30/2017.

Diante do cenário processual exposto, é possível inferir, a partir do pedido e dos argumentos empregados pela APEOESP na petição inicial, que a medida tomada pela Secretaria de Estado da Educação (SEESP) geraria a perda de qualidade da formação dos alunos da modalidade da EJA

Notou-se que a decisão inicial prolatada na primeira instância e as manifestações do Ministério Público, não reportaram em nenhum momento, a respeito do significado das salas multisseriadas e o motivo de sua autorização legal, pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, limitando-se apenas a articularem que elas estão descritas no art. 24, IV, não discorrendo sobre o que são os seus objetivos, não trouxeram qualquer esclarecimento acerca do que seja esta modalidade de educação e em quais condições ela pode ser empregada.

Desta forma, o provimento jurisdicional resta empobrecido, pois o questionamento à política pública traçada pela SEESP, dependeria de um melhor esclarecimento acerca dos objetivos das salas multisseriadas e o contexto em que estão inseridas.

Em pesquisa sobre os motivos da criação de salas multisseriadas, Little (2005) pondera que:

[...] a multisseriação existe em alguns contextos, quais sejam: em escolas localizadas em regiões pouco povoadas, afastadas e/ou de difícil acesso; em escolas que compreendem um conjunto de salas de aula em várias localidades, formando um *cluster*; escolas localizadas em regiões cuja população está em declínio e que, inicialmente, não eram multisseriadas; escolas localizadas em regiões com crescimento populacional, com insuficiência de escolas e professores; escolas menos populares que perdem alunos para escolas mais populares; escolas que superam o número de alunos por turma, levando à criação de turmas com alunos de outro grau/série; escolas móveis (*mobile schools*), com um ou mais professores, cujos alunos nômades pertencem a diferentes idades/séries; escolas com alto grau de absenteísmo docente, sem professores substitutos; escolas com número real de professores abaixo do necessário; escolas que optaram pela multisseriação por razões pedagógicas.

Nesse contexto, as salas multisseriadas, se inserem em cenários excepcionais e particulares. Inclusive, o texto da norma administrativa esclarece que a implantação das classes multisseriadas se dará quando houver demanda escolar reduzida dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, cujo total não atende aos referenciais e normas que disciplinam a organização e a composição de classes/turmas de alunos de EJA

No presente momento, o processo está com sua tramitação suspensa, após o Ministério Público, ter proposto a realização de reunião entre as partes com o objetivo de buscar uma solução consensual para a causa.

Talvez, a conciliação seja um caminho para o deslinde da demanda, assegurando, desta maneira, que o ensino ofertado seja de qualidade.

### **3.1.2 – CASO 2 – QUALIDADE NO ENSINO MUDANÇA DO CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO (1002673-43.2015.8.26.0318 E AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2229642-78.2015.8.26.0000<sup>54</sup>)**

A ação civil a seguir apresentada por esta pesquisa, foi proposta com exclusividade pelo Ministério de Público da Comarca de Leme, tendo a demanda por objetivo fazer com que as redes municipais de educação de Leme e Santa Cruz da Conceição e da rede Estadual de Ensino, passassem a adotar um sistema de avaliação que exigisse dos alunos do ensino fundamental comprovação média anual, da absorção, de pelo menos, 50% do conteúdo por disciplina, sob pena de multa diária, devendo, por tal razão, as redes municipais e estadual deixar de adotar o sistema de progressão continuada dentro do ciclos.

A tese principal do Ministério Público, aponta, que a educação não atinge seu objetivo de permitir que as crianças e jovens dos municípios citados ingressem no ensino superior público do Estado de São Paulo.

O promotor do caso, por sua vez, sustenta que um ensino de qualidade *“deve abranger não só a adequada seleção do conteúdo a ser ministrado, mas também a adoção de uma*

---

<sup>54</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação civil pública. Decisão que deferiu a alteração do sistema de avaliação dos alunos da rede pública municipal de ensino. Ensino fundamental. Possibilidade de retenção de aluno que não absorver, em média anual, 50% do conteúdo ministrado por disciplina. Situação excepcional incorrente a autorizar o deferimento da antecipação de tutela, em ação civil pública.



*metodologia que permita a efetiva absorção do conteúdo pelo aluno.*” Porém, não são apresentados dados e pesquisas que possam medir a retenção de conhecimento pelos alunos.

Na análise do processo, não foi encontrado qualquer estudo apontando que o aproveitamento de 50%, numa escala de zero a dez, equivalente assim a média cinco, seja razoável para demonstrar que o aluno teve um ensino de qualidade.

O apontamento deste dado, seria de suma importância, para mostrar como cada indivíduo se comporta diante da apresentação de habilidades diferentes para apreender determinada disciplina, pois as pessoas naturalmente tendem a apresentar melhor aproveitamento de determinada área do conhecimento.

Em sede de decisão de antecipação de tutela a juíza do processo decidiu que:

Considerando a necessidade de o Poder Judiciário promover o mandamento constitucional de instituir a efetividade dos direitos e garantias, CONCEDO PARCIALMENTE a tutela antecipada para determinar aos requeridos que, nas escolas situadas no Município de Leme/SP e Santa Cruz da Conceição/SP, adotem sistema de avaliação que exija dos alunos do ensino fundamental a comprovação, em média anual, da absorção de pelo menos 50% (cinquenta por cento) do conteúdo ministrado por disciplina, facultando-se a retenção do aluno que não atingir tal percentual apenas na matéria em que não lograr êxito, ou em todas as demais da mesma série, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 por aluno aprovado fora dos parâmetros referidos.

Da decisão liminar, a Procuradoria do Município de Leme, interpôs recurso de Agravo de Instrumento (Autos do Processo nº 2229642-78.2015.8.26.0000).

O Ministério Público, manifestando-se na segunda instância, foi contrário a concessão da tutela de urgência, alegando em resumo, que a baixa qualidade do ensino, é evidente no Brasil e em muitos outros países, apesar de todos os esforços para que este cenário mude, todavia não se pode resolver a mesma por meio de imputação de aproveitamento e da retenção dos alunos, a educação é direito social complexo e, por isso, qualquer mudança deve ser precedida de estudos e discussões.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Vale a leitura da manifestação: A Constituição Federal trata da educação tanto em normas específicas (no Título VIII, capítulo III, seção I –arts.205 a 214), como espalhados em diversos outros dispositivos fora do capítulo

Não obstante, os argumentos trazidos para o não provimento do agravo de instrumento, importa, para o presente estudo, chamar a atenção ao alerta dado pelo Procurador de Justiça na parte final de sua manifestação, ao dizer que:

Apenas merece um destaque a viabilidade da discussão trazida ao Judiciário na ação civil pública por se tratar de um direito fundamental, cuja violação é extremamente grave e pode comportar até mesmo uma intervenção da União no Estado ou deste no Município.

O Supremo Tribunal Federal, em mais de um passo, advertiu sobre a legitimidade da intervenção do poder judiciário quando houver uma omissão inconstitucional do Poder Público relativamente à implantação de um direito fundamental (v.g. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário n.730741/SP, Decisão Monocrática, Rel. Min. Celso de Mello, Data de Julgamento 01/02/2013).

Muitos pontos precisam ser debatidos na ação principal (p. ex. o financiamento e gestão da educação, com a correta destinação de percentual da receita para a educação, a capacitação permanente dos professores, a correta avaliação pedagógica do corpo discente e docente, boa destinação do espaço público para o funcionamento das

---

específico (p.ex. art.22,XXIV –competência legislativa privativa da União sobre diretrizes e bases da educação nacional –, 225,§1º,VI –educação ambiental –; 227,§3º,III –acesso do trabalhador adolescente à escola –, art.60, “caput” do ADCT –recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e remuneração decente aos professores; art.30,VI–responsabilidade precípua do município pela educação infantil e o ensino fundamental), a denotar a relevância do tema. Não por acaso, Sampaio Dória afirmou que a educação é o problema básico da democracia, acompanhado pelo grande educador e filósofo da educação John Dewey, para quem a educação é para a vida social aquilo que a nutrição e a reprodução são para a vida fisiológica (Democracia e Educação, Companhia Editora Nacional, 1952, p.21-26). Lev Semyonovich Vygotsky, um dos maiores educadores russos, a seu turno, é categórico: educar significa a “influência e interferência planejadas, direcionadas, intencionais e conscientes nos processos naturais de crescimento da criança”(Psicologia Pedagógica, p. 67). Os críticos modernos, como, por exemplo, Edgard Morin, advertem que a educação atual fragmenta os saberes que são compartilhados em várias disciplinas que, no mais das vezes, não se comunicam, o que é inconciliável com a realidade ou os problemas que vivemos, cada vez mais complexos, polidisciplinares, transnacionais, dificultando uma visão global e a identificação do ponto essencial dos problemas, daí porque é necessário uma educação que valorize o pensamento do complexo, de contextualização e globalização dos saberes, do pensamento ecologizante, da democracia cognitiva e de sistema, onde o todo não é redutível às partes (Morin, A cabeça bem-feita: Repensar a reforma, reformar o pensamento. 9ª.ed. Bertrand Brasil, 2004, p.14). Trouxemos estas considerações para demonstrar que mudanças devem ocorrer dentro de um grande processo de discussão envolvendo o maior número possível de atores, porque as opções são múltiplas e as consequências das mudanças, muitas vezes imprevisíveis. Devemos priorizar o aluno, respeitar sua capacidade de compreensão, ensinando-o a pensar e afastando-se de um modelo conteudista. Parafrazeando Morin, apoiado em Montaigne, é melhor termos crianças com cabeças bem feitas do que com cabeças bem cheias e que não saibam processar as informações recebidas, limitando-se a acumular-las sem maior aproveitamento. É fundamental, também, respeitar a diversidade humana, que é o elo vital da democracia e neste ponto podemos afirmar, apenas para estimular o debate, que a progressão continuada é favorável ao aluno com deficiência intelectual, que tem seu próprio tempo e forma de compreender e expressar esta compreensão e que dentro de ambiente onde prevaleça um espírito extremamente competitivo, acabará expurgado do sistema de ensino e relegado ou a uma triste escola especial (hoje uma exceção e com prazo de validade para espirar) ou, o que é pior, a um quarto de sua casa ou de uma entidade de atendimento, em flagrante violação ao seu direito fundamental à educação.

escolas, o papel dos conselhos tutelares, as opções de modelo de sistema de ensino municipal), mas dentro de um grande palco de debates, com a participação (dizemos, com a possibilidade de consulta pelo magistrado) de especialistas na matéria (e o Ministério Público poderá fornecer alguns ou mesmo as faculdades de educação, as diretorias de ensino), como o faz o STF em temas mais polêmicos; participação dos pais, enfim, num ambiente democrático como deve ser o ambiente escolar.

Esta evocação do final do texto remete à ideia geral desta pesquisa que é de empregar as ações coletivas como elementos de difusão de soluções (decisões judiciais) mais eficientes, na medida que sejam capazes de induzir a participação de mais elementos no processo, produzindo com isso um “ambiente democrático” de participação da sociedade e que redunde em uma atividade jurisdicional mais eficiente.

O Procurador de Justiça, entende que o processo coletivo é uma oportunidade para construção de um debate democrático, no qual outros pontos podem ser explorados, afim de verificar os pontos fortes e fracos, daquela comunidade no tocante à educação, de modo a encontrar saídas para melhorar a qualidade na oferta deste direito social.

Por sua vez, o acórdão seguiu a manifestação do Ministério Público que decidiu:

*In casu*, a discussão acerca da alteração do sistema de progressão escolar continuada, por ciclos, já adotada pelo Município de Leme desde 2007 (fls. 07), com fulcro na lei nº 9.394/96, decorrente da suposta defasagem de aprendizado das crianças e adolescentes residentes no Município-agravante não se cuida de situação excepcional a autorizar o deferimento da antecipação de tutela, em ação civil pública, sem a prévia oitiva do Poder Público, consoante a regra elencada pelo artigo 2º, da lei nº 8.437/92.

Ao contrário, *initio litis*, e sopesando a extensão dos efeitos da antecipação de tutela deferida a poucos meses do encerramento do ano letivo, se reconhece a possibilidade de ocorrer prejuízos ao agravante atinente à alteração imediata da avaliação e do critério de progressão dos alunos matriculados nas escolas de ensino fundamental do Município.

Não se olvida acerca da discricionariedade do Poder Público em assegurar o fornecimento de educação de qualidade, todavia, sem forma específica ou determinada (artigos 205 e 211, ambos da Constituição Federal). E, no caso em testilha, não se verifica a presença de *fumus boni iuris* ou do *periculum in mora* atinentes aos (i) supostos prejuízos suportados pelos alunos da rede pública municipal de ensino decorrentes da manutenção do sistema de ensino atualmente adotado pelo

Município e ao qual já submetidos e que prevalecem durante todo o ano letivo, bem como (ii) a implantação do regime de ensino pretendido na inicial da ação civil pública exaure a propalada otimização da qualidade de ensino municipal hipóteses que, à evidência, demandam maior dilação probatória na origem.

A decisão que revogou a tutela antecipada concedida em primeira instância, considerou o Poder Executivo, por meio da discricionariedade, tem condições para determinar o melhor sistema de avaliação para os alunos, além de destacar que a medida judicial concedida naquele momento do ano letivo seria mais prejudicial do que a metodologia de avaliação, até então produzida no sistema de ciclos com progressão continuada aos alunos do Município de Leme.

A ação principal continua tramitando sem decisão de mérito.

Questão importante a ser considerada é o fato da ação civil pública, ter sido proposta em face dos Municípios citados e do Estado, e o Promotor de Justiça não ter levado em consideração que a competência atribuída pela Constituição Federal aos Sistemas de Ensino Municipais e Estaduais, lhes dá autonomia para realizar suas políticas públicas educacionais.

O fato da ação civil pública ter sido proposta contra o Estado, pode gerar uma mudança de regras de avaliação, apenas aos alunos das redes estaduais dos municípios de Leme e Santa Cruz da Conceição e isso provocaria uma distorção nas regras gerais estabelecidas para o Sistema Estadual de Ensino, vez que os efeitos da sentença, nesta ação, estarão restritos apenas aos limites das comarcas citadas.

Diante dessa situação, surgem dois relevantes questionamentos: Os alunos que estudarem nas escolas estaduais de Leme e Santa Cruz da Conceição, terão uma metodologia de avaliação diferente dos que estudam nos outros 643 municípios da Estado de São Paulo? Em caso de transferência de alunos, por mudança, como ficaria o aproveitamento de estudos deles no outro município, já que as médias passariam a ser diferentes?

O processo não foi instruído com dados, por exemplo, do IDEB, para mostrar os cenários educacionais dos alunos que estudam nas redes municipais e estadual das localidades citadas no processo.

O município de Leme conta atualmente com 17 escolas de educação básica<sup>56</sup> (16 na área urbana e 1 na área rural), sendo que o IDEB registrado no município é o seguinte:

TABELA 2 - RESULTADO DO IDEB DO MUNICÍPIO DE LEME (REDE MUNICIPAL)

Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Metas Projetadas		4.9	5.2	5.6	5.9	6.1	6.4
Ideb Observado	4.9	5.0	5.6	5.8	6.4	6.7	7.0

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), consultado em 01.02.2019.

Os resultados apresentados pelos alunos das escolas municipais estão acima das metas projetadas para o IDEB desde 2007 e, salvo este ano, os resultados observados estão em média 0,5 ponto acima daquilo que foi proposto.

Por sua vez, o município de Santa Cruz da Conceição, também réu na ação civil pública, apresentou os seguintes indicadores no IDEB:

TABELA 3 - RESULTADO DO IDEB DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO (REDE MUNICIPAL)

Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Metas Projetadas		4.9	5.2	5.6	5.8	6.1	6.3
Ideb Observado	4.8	5.1	5.2	5.8	5.5	6.3	6.8

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), consultado em 01.02.2019.

Os dados mostram que a condição de desenvolvimento dos alunos tem se aperfeiçoado ao longo dos anos, sendo que as notas observadas, salvo em 2013, ficaram dentro ou acima das metas projetadas.

Todavia, os alunos das 11 escolas da rede estadual distribuída em Leme (com 10 escolas) e em Santa Cruz da Conceição (com 1 escola) apresentam os seguintes indicadores para o ensino fundamental II (que vai do 5º ao 9º ano):

<sup>56</sup> A lista completa das escolas municipais e estaduais pode ser consultada em: <<http://idebescola.inep.gov.br/ideb/consulta-publica>>. Acesso em 01 fev. 2019.

TABELA 4 - RESULTADO DO IDEB COMPARATIVO REDE ESTADUAL DOS MUNICÍPIOS DE LEME E SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO

Ano	Estado	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Metas Projetadas	Leme		4.4	4.5	4.8	5.2	5.5	5.8
Ideb Observado		4.4	4.3	4.7	4.7	4.9	5.0	5.3
Metas Projetadas	Santa Cruz da Conceição		4.0	4.1	4.4	4.8	5.2	5.4
Ideb Observado		4.0	4.7	5.1	4.8	5.3	5.3	5.2

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), consultado em 01.02.2019.

As escolas estaduais do município de Leme apresentam resultados sempre abaixo das metas propostas, porém em Santa Cruz da Conceição os resultados apresentados estiverem acima da meta entre 2007 e 2015, passando por uma queda abaixo da meta em 2017.

De um modo geral, confrontando o objeto da ação civil pública e os resultados apresentados nas duas redes municipais e na rede estadual, resta evidenciado que o maior problema concentra-se na rede estadual de Leme, que nas seis avaliações realizadas atingiu a meta em apenas uma, sendo que nas demais, não obstante ainda haver evidências de problemas na formação das crianças e adolescentes, é possível notar que os indicadores vem crescendo a cada avaliação.

Tal constatação, mostra que outras medidas poderiam ser tomadas em relação a estes três cenários – as duas redes municipais e a rede estadual, existente nos dois municípios -, evitando-se com isso a propositura de uma ação judicial que pouco ou nada contribuiu até o momento para a melhoria na qualidade da educação nas redes de ensino dos dois municípios.

Já em relação a rede estadual de Leme, esta sim, talvez, prescindisse de propositura de medida judicial para impor uma mudança na política pública da educação estadual, porém como as regras de avaliação se baseiam em normativas da SEESP, seria mais razoável considerar a propositura de uma ação civil pública mais ampla, capaz de projetar a decisão para além da

Comarca de Leme, já que os efeitos da sentença civil fará coisa julgada, *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator<sup>57</sup>.

### **3.1.3 – CASO 3 – QUALIDADE NO ENSINO PREJUDICADO PELA CRIAÇÃO DE CLASSES MULTISSERIADAS (APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 0045207-42.2011.8.26.0000<sup>58</sup> E AGRAVO DE INSTRUMENTO 0182584-89.2010.8.26.0000<sup>59</sup>)**

O presente processo, objeto de estudo, trata de ação civil pública na qual o Ministério Público (autor) requeria que fosse cancelada a criação de classes multisseriadas, que o Poder Executivo do Município de Presidente Prudente pretendia implantar apenas na Escola Municipal de Educação Infantil e Fundamental (EMEIF) Professora Maria Edite Tenório Perrone.

No entendimento do Ministério Público, tal medida contrariaria o objetivo de fornecer uma educação de qualidade às crianças e adolescentes ingressantes naquela.

O processo tramitou até a fase de apelação e teve no acórdão proferido a manutenção integral da decisão de primeira instância, com a seguinte argumentação:

No mérito, é indubitosa a existência não só de um direito material constitucional à educação, previsto no art. 205, da Constituição Federal, como também de um direito material constitucional à educação de qualidade, conforme estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, secundado pelos art. 3º, IX e 4º IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96).

<sup>57</sup> Conforme art. 16, da Lei nº 7.347/1985: a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997)

<sup>58</sup> AÇÃO CIVIL PÚBLICA Reexame Necessário Educação fundamental Classes Multisseriadas (reunião de alunos de diferentes séries, em uma mesma classe) Ilegitimidade ativa do Ministério Público incoerência Direito à educação, que compreende ensino de qualidade, amparado por normas constitucionais e infraconstitucionais. Prática que traz prejuízo ao ensino dos alunos - Recurso a que se nega provimento.

<sup>59</sup> Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO - Ação civil pública - Ensino fundamental - Classes multisseriadas (reunião de alunos de diferentes séries, em uma mesma classe) - Antecipação da tutela para o retorno ao sistema anterior - Cabimento - Previsão expressa da possibilidade de antecipação da tutela nos artigos 208 e 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente - Presença dos requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora* - Prova da verossimilhança do direito - Obrigação constitucional de assegurar a educação, que compreende ensino de boa qualidade - Possibilidade de lesão irreparável às crianças na espera do provimento final - Rejeição da matéria preliminar - Não provimento do agravo.

E é evidente que a adoção das chamadas classes multisseriadas viola esse direito material constitucional.

As razões da apelação que a municipalidade apresentou, aliás, bem demonstram que o único critério para a implantação dessas classes é o orçamentário, e não o da qualidade do ensino.

Está claro que isso subverte a ordem de valores constitucionais, em prejuízo do princípio do pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, em função do qual, por força do art. 53, da Lei n. 8.069/90, deve ser interpretado o direito à educação.

Além disso, no caso concreto, a adoção desse sistema em apenas uma unidade de ensino municipal, colocaria os alunos dessa unidade em condição diversa daquela dos demais alunos da rede, o que violaria a vedação de tratamento diferenciado. Não bastasse isso, a prova dos autos revela a absoluta insatisfação dos pais dos alunos para com a imposição oficial das classes multisseriadas, de forma que a implantação, feita assim, viola o direito deles em “participar da definição das propostas educacionais”, assegurado no art. 53, § único, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Diante da análise do processo, pontua-se que não foi localizada a sentença de primeira instância, porém, a partir do acórdão, é possível verificar que o objetivo da municipalidade era de promover o sistema de salas multisseriadas apenas na EMEIF Professora Maria Edite Tenório Perrone, ou seja, em apenas uma escola, o que no entendimento judicial, prejudicaria o desenvolvimento daqueles alunos em detrimento dos demais alunos da rede de ensino.

Ademais, a Procuradoria Municipal, alegou que o critério para a criação das classes multisseriadas, apenas naquela escola estava fundado única e exclusivamente no critério orçamentário, ou seja, empregou o argumento da reserva do possível para justificar a aplicação desta metodologia, especificamente em uma única escola da sua rede.

Vale destacar que Presidente Prudente possui 28 escolas, em sua rede de ensino, sendo que todas estão localizadas no perímetro urbano. E o Censo Escolar de 2017 (mais atualizado) apresenta a seguinte distribuição dos alunos:

TABELA 5 – CENSO ESCOLAR 2017 – MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE



Unidades da Federação Municípios Dependência Administrativa	Matrícula inicial											
	Ensino Regular										EJA	
	Educação Infantil				Ensino Fundamental				Médio		EJA Presencial	
	Creche		Pré- escola		Anos Iniciais		Anos Finais				Fundamental	Médio
	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral		
Municipal Urbana	2.103	2.098	2.501	1.292	6.283	2.781	0	0	0	0	41	0
Municipal Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Municipal Urbana e Rural	2.103	2.098	2.501	1.292	6.283	2.781	0	0	0	0	41	0

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>

O Município conta apenas com a educação infantil (creche e pré-escola) e educação fundamental nos anos iniciais (1º ao 5º ano). Sua população estimada é de 219.805 habitantes<sup>60</sup> e um total de pouco mais 12.800 alunos na pré-escola e ensino fundamental – número equivalente a 6% da população total.

Ainda que a questão orçamentária seja um problema, caberia a municipalidade atuar de outras maneiras, para demonstrar a população e aos órgãos de controle que tomou as medidas necessárias para que a medida não prejudicasse a qualidade do ensino dos alunos.

### **3.1.4 – CASO 4 - FALTA DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM VIRTUDE DA FALTA DE PROFESSORES (0049145-45.2011.8.26.0000<sup>61</sup> E AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0488141-81.2010.8.26.0000)**

O caso, por ora apresentado, trata-se de A ação civil pública, proposta pelo Ministério Público, com o objetivo de ver regularizada a situação de falta de professores na Escola Estadual Francisco Pessoa.

<sup>60</sup> Fonte de consulta Fundação SEADE. Disponível em: <http://www.perfil.seade.gov.br/>. Acesso em 20 jan. 2019.

<sup>61</sup> Ementa: APELAÇÃO - Reexame Necessário Ação civil pública Ensino fundamental Alunos sem ter aulas de diversas disciplinas, por longos períodos - Sentença por meio da qual o Estado foi obrigado a contratar professores, em caráter emergencial, bem apresentar plano de reposição de aulas e de substituição de professores - Direito à educação é fundamental, líquido e certo, como se depreende dos artigos 205, 206 e 208, todos da Constituição da República, e 54, do Estatuto da Criança e do Adolescente - Direito, aliás, que compreende ensino de boa qualidade - Obrigação Estatal, indiscutível nesse sentido - Inocorrência de violação aos princípios constitucionais da Separação e Independência dos Poderes da República - Interpretação equivocada de tais princípios - Necessidade de harmonia com o princípio da legalidade e da inafastabilidade do controle judicial (arts. 5º, XXXV, e 37 da Constituição Federal) - Normas constitucionais de eficácia plena - Direito universal que não pode ser condicionado a critérios de conveniência e oportunidade - Obrigação de manter a prestação do ensino, de boa qualidade e sem interrupções - Necessidade de reposição das aulas perdidas e de apresentação de plano de substituição de professores, para serem evitadas futuras faltas de aulas - Prova suficiente no sentido de que os alunos ficaram sem inúmeras aulas, de diversas disciplinas - Impossibilidade apenas de se fixar formas específicas para o cumprimento de tais obrigações, pelo Poder Executivo - Possibilidade de contratação de professores, de aproveitamento de outros já aprovados em concursos públicos, ou delegação dos serviços à atividade privada - Recurso e reexame necessário a que se dá provimento parcial para esse reparo.

Na ação, o Ministério Público, requeria que o Estado de São Paulo fizesse a contratação, em caráter emergencial, com o propósito de garantir a prestação de um ensino de qualidade e sem interrupção, bem como, realizar a reposição de aulas perdidas e apresentação de plano para evitar a falta de aulas.

A apelação, em reexame necessário, redundou em acórdão que deu provimento ao pedido do Ministério Público e que tem como principais argumentos: a garantia de fornecimento de educação igual para todos; a contratação de mais professores para compor o quadro de docentes do colégio; a responsabilidade do Estado em assegurar a educação fundamental obrigatória; a não violação dos Princípios Constitucionais da Separação e Independência dos Poderes do Estado e da Discricionariedade Administrativa; e o princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente. E justifica a decisão afirmando que:

[...] há farta prova documental de que os alunos da Escola Estadual Francisco Pessoa têm sofrido enormes interrupções em seus processos educacionais, diante da constante falta de professores e de aulas de diversas disciplinas fundamentais à sua formação escolar. Como vem demonstrado pelos documentos anexados com a petição inicial, quase duas mil aulas não foram ministradas, durante o primeiro semestre de 2010 (fl. 20), situação que retrata, sem dúvida, o descumprimento Estatal de sua obrigação, aliás, primária com a população jovem. Não há dúvida de que referidos jovens experimentarão prejuízo em seu processo educacional, que se não for corrigido, lhes trará reflexos irreparáveis na vida profissional futura. Assim, se o Estado não está oferecendo as condições necessárias para que sejam cumpridos os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, no tocante a educação desses jovens, tal situação há de ser corrigida pelo Poder Judiciário.

Considerando que a discussão dizia respeito a falta de qualidade de educação em virtude da falta de professores, buscou-se verificar o IDEB, apresentado pela escola entre os anos de 2007 e 2017:

TABELA 6 – IDEB - ESCOLA ESTADUAL FRANCISCO PESSOA

Ano	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Metas Projetadas		4.2	4.4	4.7	5.1	5.3
Ideb Observado	4.1	4.0	3.7	4.1	4.5	4.8

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), consultado em 01.02.2019.

De acordo com os dados apresentados na tabela acima, é possível constatar que a escola, antes da propositura da ação civil pública, apresentava indicadores de resultado de aprendizagem aquém do que era projetado, ocorre que mesmo com a concessão de tutela antecipada, à época, e após trânsito em julgado da ação o indicador não apresentou alteração no sentido de atingir as metas projetadas para os anos de 2013 e 2017.

Aparentemente, a ação civil pública apesar de atingir o objetivo processual, ou seja, julgamento procedente, não teve o resultado prático almejado, qual seja: melhoria na qualidade da educação, representado pela mudança dos resultados dos alunos pertencentes àquela escola no IDEB.

### **3.1.5 – CASO 5 – FECHAMENTO DE ESCOLA ESTADUAL E A CONSEQUENTE PERDA DE QUALIDADE (9057685-17.1997.8.26.0000<sup>62</sup>)**

A presente ação civil pública, foi proposta com objetivo de impedir o fechamento da Escola Estadual de Primeiro Grau Professora Angélica Ferraz de Menezes Valenciano, no município de Batatais, além de assegurar o cumprimento dos limites impostos na Resolução SS nº 493, de 8 de setembro de 1994, e o limite máximo de alunos por sala de aula, previsto na Resolução SE nº 168, de 20 de novembro de 1996.

---

<sup>62</sup> Ementa: APELAÇÃO - Reexame Necessário Ação civil pública Ensino fundamental Alunos sem ter aulas de diversas disciplinas, por longos períodos - Sentença por meio da qual o Estado foi obrigado a contratar professores, em caráter emergencial, bem apresentar plano de reposição de aulas e de substituição de professores - Direito à educação é fundamental, líquido e certo, como se depreende dos artigos 205, 206 e 208, todos da Constituição da República, e 54, do Estatuto da Criança e do Adolescente - Direito, aliás, que compreende ensino de boa qualidade - Obrigação Estatal, indiscutível nesse sentido - Inocorrência de violação aos princípios constitucionais da Separação e Independência dos Poderes da República - Interpretação equivocada de tais princípios - Necessidade de harmonia com o princípio da legalidade e da inafastabilidade do controle judicial (arts. 5º, XXXV, e 37 da Constituição Federal) - Normas constitucionais de eficácia plena - Direito universal que não pode ser condicionado a critérios de conveniência e oportunidade - Obrigação de manter a prestação do ensino, de boa qualidade e sem interrupções - Necessidade de reposição das aulas perdidas e de apresentação de plano de substituição de professores, para serem evitadas futuras faltas de aulas - Prova suficiente no sentido de que os alunos ficaram sem inúmeras aulas, de diversas disciplinas - Impossibilidade apenas de se fixar formas específicas para o cumprimento de tais obrigações, pelo Poder Executivo - Possibilidade de contratação de professores, de aproveitamento de outros já aprovados em concursos públicos, ou delegação dos serviços à atividade privada - Recurso e reexame necessário a que se dá provimento parcial para esse reparo.

Inicialmente, imperioso destacar que a propositura da presente demanda ocorreu poucos meses após o início de vigência da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União de 20 de dezembro de 1996.

Naquela oportunidade a decisão primeira instância foi julgada procedente.

Ocorre que, no recurso de apelação o acórdão, por votação unânime, considerou improcedente com o fundamento de que a Dirigente Regional de Ensino, demonstrou que a medida administrativa foi tomada com base em critérios de conveniência e oportunidade que justificaram a desativação da escola, sem prejuízo à população e, em especial, aos alunos da FEBEM<sup>63</sup> - que somente passou a ter uma política de atendimento educacional mais clara com publicação da Resolução SE nº 61, de 14 de abril de 1998<sup>64</sup>, portanto após a propositura desta demanda.

Pelo acórdão proferido, prevaleceu o entendimento de que a sentença de primeira instância havia ferido o princípio da independência dos poderes, consagrado da Constituição Federal, considerando-se sobretudo que a Administração Pública se sujeita a planejamento, para realização de seus projetos.

Em decorrência disso, não haveria como ser combatido o ato administrativo, de natureza discricionária do Poder Público, vez que esta deve zelar pela administração política educacional no Estado.

Neste momento histórico, havia o entendimento de que o Poder Judiciário, ao julgar procedente o pedido de manutenção do funcionamento da escola, estaria se imiscuindo em competência restrita ao Poder Executivo, portanto, estaria desrespeitando o princípio da separação de poderes.

---

<sup>63</sup> A Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), atualmente denominada Fundação Centro de Atendimento Sócio-Educativo ao Adolescente (ou Fundação CASA), pela Lei Estadual nº 12.469/2006, tem por missão prestar assistência a jovens de 12 a 21 anos incompletos em todo o Estado de São Paulo, que estão em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade (internação) e semiliberdade. Tendo com uma de suas missões garantir o direito de escolarização dos jovens em parceria com a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=a-fundacao-historia&d=83>. Acessado em: 01 fev. 2019.

<sup>64</sup> A íntegra da norma administrativa pode ser consultada em: <[http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/61\\_1998.htm?Time=17/02/2019%2016:15:49](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/61_1998.htm?Time=17/02/2019%2016:15:49)>. Acesso em: 01 fev. 2019.

No desenvolvimento do processo, não houve enfrentamento da discussão da política pública de fechamento da escola, mas vale aqui fazer menção ao seguinte trecho da decisão acerca da inadequação da via processual eleita pelo Ministério Público:

Inegável, que se tratam de interesses sociais difusos – entendidos como direitos públicos que têm por titular cada um dos participantes da comunidade (...), e é certo que o Ministério Público, por força de sua função institucional, teria de exercer, na espécie, o papel de *ombudsman*, ou seja, o papel de estar, sobretudo, em sintonia com os reclamos do Povo (sendo sua voz e vez). Destarte, o acolhimento da preliminar implicaria, sem dúvida, em negativa de prestação jurisdicional.

Apesar da decisão final fazer alusão a interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de atuação do Poder Executivo, a consideração acima descrita mostra a total pertinência da propositura, à época, da ação civil pública, como instrumento processual adequado para manejar a discussão sobre direitos difusos, sendo o Ministério Público, naquele momento a voz e vez do povo na discussão da política pública adotada pela administração pública.

Ou seja, ainda que de forma indireta a propositura de tal ação civil pública surgiria como precedente apto, para que no futuro fosse debatida a questão do papel democrático das ações que se referem a análise daquilo que denominamos hoje, de interesses públicos.

### 3.1.6 – CASO 6 – EXTINÇÃO DOS CEFAM (0168987-58.2007.8.26.0000<sup>65</sup>)

Esta ação civil pública foi proposta pela APEOESP, com objetivo de ver declarada a ilegalidade da Resolução SE nº 119/2003<sup>66</sup> e a reversão da extinção do Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAM).

<sup>65</sup> Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA — EDUCAÇÃO — EXTINÇÃO DOS CEFAMS — LEGALIDADE — INOCORRÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA MORALIDADE — Melhoria da qualidade de ensino prevista constitucionalmente como objetivo dos planos na área da educação — Prevalência do direito da coletividade à educação de qualidade sobre o direito ao trabalho e à educação dos interessados em freqüentar e em ministrar os cursos extintos — Sentença de improcedência mantida. Recurso improvido.

<sup>66</sup> Texto da norma encontra-se disponível na íntegra em: <https://drive.google.com/file/d/0B4JqKsDf7fobUWNXMjM2dnZpeTA/view>. Acessado em: 01 fev. 2019.

Na referida ação, argumenta-se que o Estado de São Paulo, não tinha interesse em contratar professores para a educação básica I e que o fechamento dos cursos acarretaria prejuízo aos professores que lecionavam naqueles Centros.

Em sua defesa, a SEESP alegou que na verdade estaria cumprindo o comando legal do art. 62 da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, que impõe à formação de docentes que atuam na educação básica o nível superior, em curso de licenciatura plena, como forma de melhoria na qualidade do ensino.

Não obstante ser admitida, como formação mínima, para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, aquela oferecida em nível médio, na modalidade de curso normal.

A decisão de primeira instância julgou o pedido da APEOESP improcedente e, em sede, de recurso de apelação foi confirmada a decisão da primeira instância.

Na argumentação do acórdão, restou entendido que não haveria infringência ao princípio da separação de poderes a análise por parte do Poder Judiciário da política pública de encerramento das atividades do CEFAM, pois os direitos supostamente ofendidos na presente causa versavam sobre ofensa a direitos e garantias constitucionais fundamentais, sendo o controle judicial o caminho adequado para restaurar a situação de legitimidade.

O acórdão, por sua vez, trouxe à discussão a existência de efetivo conflito entre direitos titularizados por pessoas diversas, ou seja, apresentou a ideia de conflito de massas bem delineado.

Na decisão ponderou-se que, mesmo havendo prejuízo a uma parte da população interessada, por não poder frequentar estes cursos ou mesmo ministrar os cursos nelas oferecidos, e ainda que a demanda por professores fosse maior que a dos formados em cursos universitários, estava o Estado buscando, naquele momento atender ao comando constitucional de melhorar a qualidade da educação ofertada, através da melhor formação dos professores.

Na tabela abaixo, apresenta-se o grau de formação de professores nos anos iniciais do ensino fundamental, que vai do 1º ao 5º ano, no ano de 2018, nas redes Estadual e Municipal do Estado de São Paulo.

Grupos	Descrição	RE	RME
		%	%
<b>Grupo 1</b>	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona.	70,70	78,50
<b>Grupo 2</b>	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de bacharelado (sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona.	4,10	1,60
<b>Grupo 3</b>	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente daquela que leciona.	6,30	9,50
<b>Grupo 4</b>	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior não considerada nas categorias anteriores.	5,00	3,40
<b>Grupo 5</b>	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores sem formação superior.	13,90	7,00

RE = escolas da rede estadual e RME = escolas municipais do seu Estado

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), consultado em 09.11.2018.

Os dados mostram que o contingente de professores sem formação no ensino superior ainda representa quase 14% do total daqueles que ministram aulas nos anos iniciais do ensino fundamental, por outro lado 70% do total tem formação na área em que lecionam, ou seja, o Estado busca de fato incorporar a sua rede professores com perfil adequado para um melhor desenvolvimento dos alunos.

Neste sentido, os dados apontam que mesmo tendo sido a ação julgada improcedente, fica evidenciado que o Estado de São Paulo tem aplicado todos os esforços para cumprir a disposição legal de melhorar a formação dos professores.

Neste sentido, é possível dizer que a política pública para aquele momento foi eficiente.

### **3.1.7 – CASO 7 – REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA ANUAL DE 1000 PARA 800 NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE (0090273-55.2005.8.26.0000<sup>67</sup>)**

<sup>67</sup> Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Responsabilidade Civil - Educação - Resolução da Secretaria Municipal de Educação reduzindo a carga horária para 800 horas anuais — Indenização por danos morais - Ausência de um dos pressupostos da responsabilidade — Dano moral não configurado — Mera insatisfação não gera abalo moral — Conselho Educacional que tem apenas autonomia na prática de seus atos e não exclusividade — Ato legítimo do Secretário de Educação — Ausência de legislação municipal específica regulamentando a progressividade da carga horária escolar — Observação do mínimo de quatro horas diárias exigido pela lei específica — Progressividade prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação apenas como norma permissiva — Imperatividade não caracterizada, dada a ausência de parâmetros para sua exigibilidade — Retrocesso social não configurado — Qualidade do ensino que não se vincula necessariamente ao número de horas-aulas — Recurso não provido.

O Ministério Público promoveu a presente demanda com objetivo de ver anulada a Resolução Seduc nº 02/2004, que reduziu nas escolas municipais de Presidente Prudente a carga horária anual de 1000 para 800 horas, cumulada com o pagamento de indenização por danos morais.

Em defesa, o Município argumentou que foi identificada a existência de má distribuição das atividades escolares e, ainda, pela necessidade de implantar projetos especiais previstos em legislação e para assegurar orientações às equipes escolares para aplicação da reorganização curricular na rede municipal.

Na primeira instância, a ação foi julgada improcedente, sendo posteriormente confirmada em apelação, apenas no que dizia respeito aos danos morais, vez que o Ministério Público não recorreu quanto ao pedido de anulação da Resolução Seduc nº 02/2004.

Em sede de apelação foi sustentado que o art. 34, da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, determina a progressiva ampliação da permanência na escola e que a redução da carga horária anual traria impacto na qualidade do ensino ministrado, portanto, isto geraria ofensa ao direito adquirido, retrocesso social e ofensa à Lei Complementar Municipal nº 26/1996, que criou o Conselho Municipal de Educação.

O relator do acórdão, proferiu sua decisão sob o argumento de que a progressividade da jornada escolar, não teria caráter imperativo, vez que o legislador não fixou os parâmetros de exigibilidade, figurando apenas como uma diretriz.

Por outro lado, não haveria a ocorrência da hipótese do retrocesso social, pelo simples fato da redução de carga horária, desde que esta esteja devidamente justificada.

Julgou que o único parâmetro de cumprimento obrigatório ao agente público seria de cumprir ao menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula.

Sendo assim, o agente público agiu dentro dos limites do seu poder discricionário, executando uma ação para melhorar a gestão da política pública na área de educação municipal.

Ressaltou-se que a qualidade no ensino não se vincula necessariamente ao número de horas/aula, com a seguinte frase: *“O tempo na sociedade atual, dada a enorme gama de possibilidades, inclusive com relação à idade infante-juvenil, é bastante escasso, sendo o ideal a qualquer atividade uma maior eficiência num menor espaço de tempo, tendência que já se faz presente.”*

Por fim, tratou da questão de que as decisões administrativas devem se dirigir ao interesse público, sendo que seus efeitos não são imediatos e precisam considerar fatores diversos, que não podem estar atrelados a interesses particulares ou mesmo de determinada coletividade.



Em primeira análise foram levantados os resultados do IDEB nos anos finais do ensino fundamental I (4ª série/ 5º ano), tabela abaixo:

TABELA 8 – RESULTADO DO IDEB PRESIDENTE PRUDENTE (REDE MUNICIPAL)

Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Metas Projetadas			5.1	5.4	5.6	5.9	6.1
Ideb Observado		4.9	5.4	5.2	6.0	6.4	6.5

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), consultado em 01.02.2019.

A métrica de 2007 resta prejudicada pela ausência de meta projetada para o respectivo ano, todavia, nos anos subsequentes é possível verificar que os alunos dos anos finais do ensino fundamental da rede municipal de educação, mesmo num cenário, em que a ação civil pública foi julgada improcedente, tem conseguido desde de 2013 atingir resultados acima da meta projetada do IDEB.

Isto mostra que mesmo havendo redução da carga horária de 1000 para 800 horas, não houve prejuízo no desempenho dos alunos, fato que aponta no sentido de confirmar que a política pública implementada a partir de 2004 foi eficiente e corrobora com a argumentação da Secretaria Municipal de Educação.

Ou seja, o resultado de improcedência da ação civil pública não gerou prejuízo ao indicador de qualidade do ensino no município, pelo contrário, nota-se progressiva e consistente melhora da qualidade na formação das crianças no ensino fundamental I.

### 3.2 SÍNTESE DO TRATAMENTO DADO PELO PODER JUDICIÁRIO

A atividade judicial na resolução de conflitos de interesses públicos, por meio de ações civis públicas, apresentada pela análise acima, evidencia que as medidas judiciais adotadas, ainda que gerando decisões favoráveis, não apresentaram melhora substancial na qualidade dos indicadores da avaliação do IDEB, inclusive, em situações de julgamento improcedente, o indicador citado tem mostrado melhora constante como foi a situação do caso estudado no item 3.1.7, desta dissertação.

Ainda que a judicialização possa ser considerada como um fenômeno inerente da implementação do direito social à educação, nem sempre ela será a melhor alternativa para a

resolução de conflitos de massa. Por isso, é possível afirmar que a judicialização da educação, nem sempre será percebida como um fenômeno positivo. (XIMENES; SILVEIRA, 2017, p. 81)

Sendo assim, é possível dizer que existe um caráter ambíguo neste fenômeno, que pode tanto resultar em avanços de cidadania<sup>68</sup> e democracia como na imposição de mais burocracia à execução da atividade educacional, que por natureza é muito dinâmica na sua prática cotidiana.<sup>69</sup>

O julgador poderá aplicar a norma de forma cartesiana ou não, todavia, não pode olvidar do elemento essencial, qual seja: as normas são aplicadas às relações humanas e o componente humanístico deverá ser considerado, na determinação das obrigações (KIM, 2017, p. 20).

Como os interesses postos em jogo nas ações civis públicas, são de caráter difuso e coletivo, e, portanto, complexos na medida em que atingem um número indeterminado de pessoas, resta evidente que essas ações devam ser pautadas em modelos democráticos de solução:

E como sistema, a democracia institui a complexidade política. Não é a lei da maioria, mas a regra do jogo que permite que a múltipla diversidade de opiniões se expresse e se conforme através da polêmica e do debate em foros públicos. Pode exercer assim a função reguladora dos conflitos, e pode chegar a permitir que o conflito seja frutífero, ou seja, que gere o novo. Assegurar, de igual modo, o voto periódico da maioria e a proteção das minorias, são essenciais à democracia, ainda que insuficientes. É necessário transpor as fronteiras formais para habilitar um exercício pleno de seus agentes: os cidadãos. (MORIN, E.; DÍAZ, C. J. D, 2016, p. 112)

Para Bobbio (2004) *a democracia requer a construção jurídica das “regras do jogo” e o direito é, assim, um meio indispensável para modelar e garantir o “como” da qualidade das instituições democráticas, a razão é um instrumento necessário para elaborar e interpretar o direito.* Para ele o direito é uma construção, um artefato humano, que requer a razão para pensar, projetar e ir transformando-o em função das necessidades da convivência coletiva.

---

<sup>68</sup> A visão de cidadania aqui disposta é a de ter a possibilidade de tomar parte ativa no processo de definição da gramática institucional, mesmo que seja para além da linguagem dos direitos. Ou seja, ser cidadão é ter a possibilidade de exercer e efetivar deliberativamente a imaginação institucional. (RODRIGUES, 2013, p. 189-191)

<sup>69</sup> O resultado será a armadilha de um círculo vicioso: o Poder Público deixa de prestar o serviço público de Educação de maneira adequadas porque não tem dinheiro; os cidadãos e os legitimados da sociedade promovem ações individuais e transindividuais exigindo vaga e a prestação adequada desses serviços; o Judiciário condena o Poder Público a cumprir com as suas obrigações fixando multas cominatórias para o caso de descumprimentos. Assim, o Estado gasta ainda mais para manter o Sistema de Justiça para obter essas tutelas com pouca eficácia e, pior, acaba por desviar recursos públicos para cumprir decisões judiciais em prejuízo evidente ao cumprimento de outras demandas sociais. (KIM, 2017, p. 23)

Observando isto, os Promotores de Justiça do Ministério Público, vinculados ao Grupo Especial de Educação da Capital, que em geral são os principais patrocinadores das Ações Cíveis Públicas, vem mudando sua ideia a partir da experiência empírica no sentido de afirmar o esgotamento dos modelos tradicionais de judicialização das políticas públicas educacionais e, por isso, há a necessidade de uma análise mais crítica para o aperfeiçoamento da ação institucional do órgão. (SILVA, 2017, p. 104)

Essa posição se vê confirmada no atual Programa de Atuação 2018-2020 do Grupo Especial de Educação da Capital, que aponta a necessidade de ações estratégicas no sentido de encontrar alternativas mais resolutivas para atuação do Ministério Público. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018)

Do ponto de vista concreto, foi possível verificar esta mudança de postura do Ministério Público no caso estudado no item 3.1.1, em que o Promotor de Justiça (atuando como fiscal da lei) propôs suspensão do processo para que fosse realizada reunião entre as partes com o objetivo de buscar uma solução consensual para a causa.

Por sua vez, Gotti (2016, p. 78-86), em estudo feito sobre judicialização do direito à educação, apresenta uma crítica a respeito da necessidade de aperfeiçoamento da taxonomia aplicada na classificação pelo Poder Judiciário, dos temas mais sensíveis ao desenvolvimento da educação pública e de qualidade para todos. Em conclusão afirma que:

É oportuno notar que o aprimoramento da gestão da informação processual no Judiciário traz benefícios ao Poder Público de forma geral. Isso porque os dados estatísticos das demandas judiciais podem (e devem) ser utilizados como um “termômetro” para examinar as políticas públicas e normativas quanto à sua razoabilidade e eficácia, eficiência e efetividade, avaliando-se, de modo estratégico, as questões submetidas ao Poder Judiciário para o aperfeiçoamento dessas políticas e redução da litigância. (GOTTI, 2016)

Viu-se que os envolvidos no processo judicial (operadores jurídicos) restringem seu trabalho a mera compilação normativa, sem que sejam trazidos argumentos relativos as questões técnicas e pedagógicas do campo educacional.

Sinal disso, é o fato de que, em nenhum dos casos estudados foi constatado o chamamento, para atuar como *expert*, do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, vez que este tem papel definido de órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino do Estado de São Paulo, nos termos do art. 242 da Constituição do Estado de São Paulo, ou

mesmo dos respectivos Conselhos Municipais de Educação, quando a questão versava sobre educação no sistema municipal de ensino.

Mesmo nos processos mais recentes não foi constatado pedido pelo Ministério Público de audiência pública, com fins de permitir a participação da sociedade no processo como mecanismo de qualificação do processo decisório.

Com isso seria possível incrementar a análise técnico-jurídica com o conhecimento técnico-pedagógico e educacional, ampliando a relevância da atuação jurisdicional e minimizando drasticamente os riscos indesejáveis de uma atuação desconectada do debate educacional. (XIMENES; SILVEIRA, 2017, p. 83)

O uso da ação civil pública não leva em consideração os limites da sentença, que faz coisa julgada *erga omnes* dentro da competência territorial do juiz prolator.

Tal situação, atrapalha a busca pela redução da propositura de ações, obrigando a distribuição de mais processos judiciais do que permitir a concentração delas em um único processo, como aliás é o pressuposto das ações coletivas. Por outro lado, os próprios legitimados a propor a ação civil pública, como é o caso do Ministério Público que, por dever de ofício<sup>70</sup>, distribui este tipo de ação em suas comarcas, sem considerar que os efeitos daquela ação poderiam repercutir em outras localidades.

Ao propor a ação civil pública, com fins de atingir a melhoria na qualidade da educação, é necessário que o legitimado tenha clareza sob qual ente federado recairá tal responsabilidade.

Reforçando esta ideia vem a crítica de KIM, 2017, p. 22, ao afirmar que se pensar os direitos fundamentais em todas as suas dimensões, a serem garantidos pelo Estado, cada vez mais as pessoas, ainda que inconscientemente, se afastam do que é privado, daquilo que é do indivíduo, das escolhas livres, para nos submetermos a um controle permanente do Poder Público, numa dependência constante do Estado provedor.

Não há dúvida que o Estado, tem problemas para fornecer uma educação de qualidade, e, por isso, o direito protege este princípio ou diretriz educacional, com a possibilidade da propositura da ação civil pública, por qualquer um de seus legitimados. Mas estas ações devem estar centradas nos efeitos práticos do processo.

---

<sup>70</sup> Art. 129, da Constituição Federal. São funções institucionais do Ministério Público:

I - (...);

II - (...);

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;

Neste sentido, cada vez mais se acentua a necessidade de perceber o Direito Educacional como um novo ramo jurídico, merecedor de estudo próprio pela enorme gama de institutos jurídicos e de conceitos muitos específicos.

Há necessidade, portanto, de uma visão holística e de uma atuação interdisciplinar, pois não há como produzir uma educação de qualidade enquanto o direito agir por meios tradicionais.

## CONCLUSÃO

O direito, enquanto ciência, deve promover o constante aperfeiçoamento de seus mecanismos de atuação, a fim de estabilizar os conflitos, buscar a promoção do bem-estar social e do desenvolvimento da sociedade com igualdade, tolerância e respeito à diversidade.

Sob este enfoque, a pesquisa analisou o fenômeno da judicialização do direito à educação, que pela sua condição de direito social está inserido na categoria dos direitos fundamentais, portanto, lhe são conferidas as prerrogativas de imprescritibilidade, inalienabilidade, irrenunciabilidade, inviolabilidade, universalidade, efetividade, interdependência e complementariedade.

Enquanto direito social, a educação, tem por finalidade propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, que são elementos necessários para a implementação de um Estado Democrático de Direito, cuja premissa maior é a dignidade da pessoa humana.

A dignidade da pessoa humana se concretiza, a partir da igualdade de oportunidades e da efetivação do mínimo existencial. Para isso, o legislador determinou que a educação tenha um padrão de qualidade mínimo capaz de propiciar a equidade.

Neste contexto, o direito à educação se coloca como direito difuso e coletivo, na medida em que, se destina a sociedade devendo, por tal motivo, ser protegido.

No estudo realizado, foi possível verificar que a qualidade na educação constitui um princípio de conteúdo amplo e complexo.

A aferição da qualidade na educação, exige esforços, pois vincula-se a um mundo que experimenta profundas transformações sociais e econômicas, no qual, apesar das diferenças de contexto (local ou regional) são encontrados elementos comuns daquilo que seja importante para que as pessoas se desenvolvam e se tornem cidadãos.

Inegáveis os avanços ocorridos no cenário da educação brasileira, ao longo dos últimos trinta anos, porém o Estado, em seu papel prestacional, ainda está muito aquém de oferecer a qualidade prometida no ordenamento jurídico. A fotografia não é boa. O quadro de desigualdade ainda é muito grande.

O desempenho dos alunos em avaliações nacionais (IDEB), internacionais (PISA) ou externas, realizadas por instituições não-governamentais, mostram que ainda há muito por fazer, para se implementar uma educação, de fato, capaz de transformar a formação de todos.

Por isso, é premente a necessidade de encontrar soluções que favoreçam a melhora da educação. Na busca pela qualidade na educação, importante se faz estabelecer um conceito

daquilo que vem a ser “qualidade”. A este respeito, o trabalho verificou que o conceito de qualidade pode ser analisado, a partir da premissa de uma sociedade em constante transformação social e econômica, que deve estimular a capacidade de previsão e de antecipação, além de preparar todas as pessoas para participarem plenamente da vida comunitária e para serem também cidadãos do mundo.

A qualidade na educação, posta no ordenamento jurídico como princípio constitucional, ainda não está devidamente efetivada no Brasil, e isso, implica exigir atuação do Poder Judiciário, para a garantia da plena fruição do direito social à educação.

Dá-se se coloca o problema da exigibilidade do direito social à educação, que se caracteriza pela maximização dos conflitos relativos à busca pela melhora da qualidade das condições educacionais, visando sua adequada prestação.

A educação, considerada como um direito de interesse público, de cunho difuso e coletivo, não pode ter seus conflitos resolvidos por meio do tradicional sistema processual (binário). Diante disso, emana a necessidade de adequação do direito processual, para proteger os “novos” direitos decorrentes da realidade da sociedade contemporânea, especialmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, entre outras normas.

Neste cenário, surge, no ordenamento jurídico brasileiro, a ação civil pública, como instrumento processual vocacionado a tutelar a defesa dos interesses difusos e coletivos, em matéria educacional. Tal instrumento processual, tem por objetivo garantir a máxima efetividade dos interesses das crianças e dos adolescentes, diante da necessidade da proteção integral, preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A ação civil pública tem enorme relevância no fenômeno da judicialização do direito à educação, pois conduz às seguintes implicações: a mudança do paradigma da atuação do Poder Judiciário; a discussão sobre a moderna teoria da separação de poderes; o controle da discricionariedade administrativa; e a promoção do debate democrático, no controle de políticas públicas.

As ações civis públicas objetos de estudo, são pautadas em temas como: falta de professores, fechamento de escolas, carga horária e metodologia de avaliação, porém trouxeram à discussão processual elementos afirmativos, responsáveis por assinalar as inúmeras facetas sob o signo de qualidade na educação.

Todas as ações civis públicas analisadas, foram propostas com base em métodos tradicionais de judicialização. As decisões proferidas, diante da provocação do Estado a prestar uma educação de qualidade, conforme restou evidenciado pelos estudos de caso, geraram pouco

ou quase nenhum resultado concreto, apto a melhorar o indicador de qualidade na educação de maneira significativa, naquelas localidades em que foram propostas as ações.

O estudo de casos, permitiu constatar que, não obstante a qualidade na educação ser reconhecida tanto pela Constituição Federal como pelas demais legislações educacionais, o debate no âmbito do Poder Judiciário ainda foi, e é, pautado, muito mais pela ausência de insumos materiais (fechamento de escolas, redução de classes e metodologia de avaliação) ou humanos (falta de professores), do que por uma noção de qualidade.

Tal fato, pode ser creditado pela ausência de uma noção jurídica mais precisa do que é qualidade, pois como visto, tanto no plano normativo como no jurídico, não há conceito definido e isto abre margem a todo tipo de interpretação.

A falta de critérios objetivos relacionados ao conceito de qualidade na educação é prejudicial ao trabalho dos operadores jurídicos, que tem dificuldade em manejar ações ou mesmo entregar um provimento jurisdicional mais assertivo ou eficiente, capaz de produzir efeitos transformadores na qualidade da educação ofertada.

Nesta perspectiva, o direito poderia atuar de maneira interdisciplinar, com o campo educacional, buscando o desenvolvimento de um conceito, baseado, por exemplo, nos objetivos constitucionais da educação, já visitados, do pleno desenvolvimento da pessoa, da formação cidadã e da formação para o trabalho, conformados a realidade de cada localidade ou contexto social.

Ademais, a pesquisa identificou que há muita confusão, por parte, dos operadores jurídicos envolvidos no processo (Promotores, Defensores Públicos, Advogados e Juízes), que tratam a qualidade na educação ora sob o ponto de vista normativo (constitucional e infraconstitucional) ora sob o viés dos insumos que devem ser fornecidos para sua consecução.

Sob a ótica da responsabilidade dos operadores jurídicos, para com a efetividade das normas constitucionais, se faz necessária a busca por conhecimentos essenciais justamente para evitar confusões ou equívocos na exposição de seus argumentos, em prol da proteção do direito social à educação.

Vale lembrar, que a Constituição Federal, além de incluir o Judiciário como Poder do Estado, também indicou como funções essenciais à justiça: o Ministério Público (incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis); a Advocacia Pública (na defesa do Estado); a Advocacia (atividade indispensável à administração da justiça); e a Defensoria Pública (instituição essencial expressão e instrumento do regime democrático, orientada à promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos, aos necessitados), portanto, instituições que tem o



dever e a responsabilidade de zelar pela efetividade da prestação jurisdicional, especialmente no que tange o direito à educação.

A evocação do princípio do padrão de qualidade está impregnada por uma percepção equivocada, pois ela não se fundamenta em indicadores ou estudos da área da educação ou de outras ciências humanas. Os argumentos empregados são construídos a partir da citação dos dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais que remetem ao princípio citado.

Tal situação resta evidente, quando se verifica, em alguns dos casos estudados, que houve melhora dos indicadores de qualidade na educação, apesar, da ação civil pública ter sido julgada improcedente.

Não se verificou uma reflexão processual baseada em questões como competências dos sistemas de ensino, determinação de conceitos da área de educação, uso de indicadores de avaliação, ou seja, falta apreensão de ideias de outras áreas do conhecimento, em especial da educação, para que os modelos processuais sejam mais assertivos.

Desta maneira, a judicialização das políticas públicas, em matéria educacional, deve ser tratada sob a perspectiva de um desenvolvimento natural das instituições democráticas a serviço do interesse público, que encontrará nos conflitos sociais e políticos em curso, as respostas para questões como separação de poderes, funcionamento interno do Poder Judiciário e as instituições envolvidas com a propositura das ações civis públicas.

Constata-se, deste modo, que os legitimados, para propor as ações civis públicas devem buscar outras alternativas jurídicas, dentro do processo coletivo ou mesmo fora dele, para chegarem a decisões que concorram para induzir, de maneira mais ampla, às expectativas de proteção dos interesses difusos e coletivos, colocadas em disputa na arena processual.

É preciso ousar, criar, para que políticas públicas ou leis, que prejudiquem a qualidade da educação, sejam alteradas ou retiradas do ordenamento normativo.

Necessária se faz uma ação interdisciplinar entre o sistema de justiça e o campo educacional, no sentido de propiciar um estreitamento e uma ampliação dos canais de diálogo, a fim de que, se evite, a excessiva burocratização dos processos pedagógicos, sobre a aprendizagem, a atuação dos professores e as decisões de caráter político-pedagógico das escolas, decorrentes do exagerado controle judicial ou normativo.

O sistema de justiça não pode subtrair a atuação dos órgãos educacionais, como os Conselhos de Educação (Nacional, Estaduais, Municipais e Distrital), na sua atribuição de normatização dos sistemas educacionais de ensino e das Secretarias ou Coordenadorias de Educação, que representam a administração pública, na gestão de políticas públicas em matéria educacional.

Outras alternativas, são de encontrar mecanismos de diálogo interinstitucional entre Poder Executivo e Poder Judiciário, experimentar o uso da participação social, que pode se dar no processo judicial, por meio da convocação de audiências públicas e do chamamento dos *amici curiae*. Tudo isso, voltado, para a promoção do maior número de informações e dados, para promover uma educação de qualidade.

O Poder Judiciário, por sua vez, pode ampliar a transparência e qualificar os dados sobre as demandas educacionais, a fim de permitir a formulação de melhores diagnósticos sobre a judicialização da educação, capazes de servir de subsídios para a criação de políticas públicas mais eficazes, com vista à promoção da qualidade na educação, e, conseqüentemente, prevenindo litígios.

No âmbito do Ministério Público e Defensoria Pública do Estado, que são os principais autores das ações civis públicas, há a necessidade de repensar sua atuação, evitando-se ações desarticuladas e, por vezes, contraditórias por parte de seus membros.

Outra solução possível para o enfrentamento desta realidade, seria a promoção de ações de pesquisa e estudos sobre o direito educacional, isso qualificaria os profissionais do direito para, cada vez mais, desenvolverem novos caminhos e procedimentos no aperfeiçoamento desta área do direito.

Portanto, reinventar-se é o lema, o aperfeiçoamento de instrumentos processuais, a melhora na coleta de informações e, principalmente, uma atuação mais cooperativa dos vários atores envolvidos em ações civis públicas que objetivem a promoção da qualidade na educação, por meios alternativos de solução consensual dos conflitos.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, G. A. **A natureza da ação civil pública como garantia constitucional fundamental: algumas diretrizes interpretativas. A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 241 a 272. 2010.
- ALMEIDA, J. B. de. **Aspectos controvertidos da ação civil pública.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011.
- ALMEIDA, M. P. de. **Processo coletivo: teoria geral, cognição e execução.** São Paulo: LTr. 2012.
- ALVIM, A. **Ação Civil Pública.** Revista dos Tribunais Online, p. 149-165. 1997.
- ANDRADE, V. F. **A dignidade da pessoa humana: valor-fonte da ordem jurídica.** São Paulo: Cautela. 2007.
- ARENDDT, H. **Sobre a violência.** Rio de Janeiro, RJ: Relume Dumará. 1994
- ARNESEN, E. S.; RANIERI, N. B. **O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional À Educação: a Promoção Indireta dos Princípios e Normas Internacionais.** Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo - NUPPS. 2018. Disponível em: <http://www.nupps.usp.br: http://nupps.usp.br/downloads/artigos/ninaranieri/stfdirinted.pdf>. Acesso em: 21 maio 2018.
- AZEVEDO, F. P. **A Educação entre dois mundos.** São Paulo: Melhoramentos, s/d.
- BARCELLOS, A. P. de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARROSO, L. R. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo).** Diálogo Jurídico, I. 2001.
- \_\_\_\_\_. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.** Revista Synthesis – Caderno do Centro de Ciências Sociais, v. 5, n. 1. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. p. 23-32. 2012.
- BASTOS, C. R.; TAVARES, A. R. **As tendências do direito público no limiar de um novo milênio.** São Paulo: Saraiva. 728 p. 2000.
- BAUMAN, Z. **Capitalismo Parasitário.** Rio de Janeiro: Zahar. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Modernidade Líquida.** Rio de Janeiro: Zahar. 2010.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

BONTEMPO, A. G. **Direitos Sociais: Eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988**. 5. ed. Curitiba: Juruá. 2011.

BRADBURY, L. C. **Direito à educação: judicialização, políticas públicas e efetividade do direito fundamental**. Curitiba: Juruá. 2016.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor - Lei Federal nº 8.078/1990**. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/1996**. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior - Lei nº 10.260/2001**. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10260.htm). Acesso em: 10 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Programa Universidade para Todos - PROUNI - Lei nº 11.096/2005**. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/111096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111096.htm). Acesso em: 10 out. 2018.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos Para Uma Teoria Jurídica Das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva. 2013.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas - Reflexões Sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva. 2006.

BUCCI, M. P. D.; VILARINO, M. A. **A ordenação federativa da educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais**. Em P. d. Associação Brasileira de Magistrados, Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva. p. 117-150. 2013.

BUENO, C. S. **Ações Coletivas e o Poder Público**. 2018. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.com.br/revista-eletronica/22-volume-1-numero-5-trimestre-01-10-2010-a-31-12-2010/105-acoes-coletivas-e-o-poder-publico>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CAMARGO, N. C. **Leituras Complementares de Direito Constitucionais: Direitos humanos e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm. 2008.

CAPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**, tradução de Ellen Graice Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor. 1988.

CARNEIRO, A. G. **Notas sobre a Competência nas Ações Cíveis Públicas**. Revista dos Tribunais Online, p. 231-239. 2014.

COSTA, S. H. **O Processo Coletivo na Tutela do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa**. São Paulo: Quartier Latin. 2009.

COSTA, S. H.; FERNANDES, D. C. **Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil. O processo para solução de conflitos de interesse público**. Em O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm. p. 359-381. 2017.

COSTA, S. H. da. **A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo**. Em O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm. p. 397-421. 2017

COVAC, J. R. **Prestação de Serviços Educacionais**. São Paulo: Cultura. 2014.

CURY, C. R. **A qualidade da educação brasileira como direito. Educação e Sociedade**. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302014000401053](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302014000401053). Acesso em: 20 ago. 2018.

CURY, C. R.; FERREIRA, L. A. **A Judicialização da Educação**. Em Revista do Ministério Público de Goiás, p. 29 - 72. 2009. Disponível em: <disponível em [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/livro\\_n\\_19.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/livro_n_19.pdf)>. Acesso em: 24 de ago. 2018.

DEMO, P. **Argumento de autoridade x autoridade do argumento: interfaces da cidadania e da epistemologia**. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Tempo Brasileiro. 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2 reimpr. São Paulo: Atlas. 2009

DURHAM, E. R. **A autonomia universitária: extensão e limites**. Em J. E. Steiner; G. M. (orgs.), Ensino Superior: conceito e dinâmica. São Paulo: EDUSP. 2006

DWORKIN, R. **Justiça de toga**. São Paulo: WMF Martins Fontes. p. 415. 2010.

EDUCAÇÃO, C. E. **Deliberação CEE n.º 155/2017**. 2017. Disponível em: <[www.ceesp.sp.gov.br](http://www.ceesp.sp.gov.br)>. Acesso em: 31 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Deliberação CEE n.º 149/2016**. 2017. Disponível em: <[www.ceesp.sp.gov.br](http://www.ceesp.sp.gov.br)>. Acesso em: 26 out. 2017.

FIGUEIREDO, L. V. **Ação Civil Pública - Ação popular - A defesa dos interesses difusos e coletivos - Posição do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 208: 35-53. 1997.

FISCHMANN, R. **Constituição brasileira, direitos humanos e educação**. São Paulo: Revista Brasileira de Educação. p. 156-167. 2009.

FISS, O. **Um novo processo civil: Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. Coord. Trad. Carlos Alberto de Salles. Trad. Daniel Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: RT. 2004.

GALDINO, F.; SARMENTO, D. **Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo**. Rio de Janeiro, RJ: Renovar. 2006.

GARCIA, M. **Revista de Direito Educacional (Vol. VI)**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 201. 2012.

\_\_\_\_\_. (s.d.). **A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. Revista dos Tribunais, 23. 2012.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva. 1159. 2010.

GATTI, B. A. **Desafios para a qualidade da Educação Básica**. Em P. d. Associação Brasileira de Magistrados, Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo, São Paulo: Saraiva. p. 670-685. 2013.

GENTILI, P.; ALENCAR, C. **Educar na esperança em tempos de desencanto**. Petrópolis: Vozes. 2001.

GOLDBARG, M. C. **Educação e qualidade: repensando conceitos**. Revista brasileira de estudos pedagógicos. Brasília. v 79, n. 193, p. 35-62. 1998

GOMES, M. F. **Direito Educacional Superior: evolução histórica, legislação, procedimentos administrativos e função normativa**. Curitiba: Juruá. 2010.

GOTTI, A. P. **A qualidade social da educação brasileira nos referenciais de compromisso do Plano e do Sistema Nacional de Educação**. 2016. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a\\_qualidade\\_social\\_da\\_educacao\\_brasileira\\_projeto\\_914brz1009.2\\_cne\\_unesco.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_qualidade_social_da_educacao_brasileira_projeto_914brz1009.2_cne_unesco.pdf)>. Acessado em: 01 fev. 2019.

GRAU, E. R. **Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**. 7. ed. Refundida do ensaio e discurso sobre a interpretação / aplicação do direito. São Paulo: Malheiros, 2016.

GRINOVER, A. P. **Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil**. Em O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm. p. 423-448. 2017

\_\_\_\_\_. **A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo**. Revista dos Tribunais Online, p. 28-36. 1999.

\_\_\_\_\_. **As Garantias Constitucionais do Processo nas Ações Coletivas**. Revista dos Tribunais Online. p. 19-30. 1986.

INEP. **Relatório Pisa Brasil**. 2016. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015\\_completo\\_final\\_baixa.pdf](http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2016.

JUNIOR, N. N. **Ação Civil Pública**. Revista dos Tribunais On line, p. 125-135. 1983.

KIM, R. P. **O direito social à educação e a jurisprudência da Suprema Corte do Brasil: o garantismo e a negação ao ativismo judicial**. Reflexões sobre justiça e educação. Organização Todos Pela Educação. São Paulo: Moderna. p. 17-42. 2017.

KIM, R. P.; PEREZ, J. R. R. **Responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito a uma educação de qualidade**. Em P. d. Associação Brasileira de Magistrados, Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva. p. 711-794. 2013.

LENZA, P. **Direito Constitucional – Esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

LITTLE, A. **Learning and teaching in multigrade settings: paper prepared for the UNESCO 2005 EFA Monitoring Report**. 2005. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTINDIA/4371432-1194542398355/21543231/LearningandTeachinginMulti-Gradeclassrooms.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MAGALHÃES, M. C. **A educação como elemento propulsor do Estado democrático de direito**. Revista de Direito Educacional. p. 181-246. 2012.

MANCUSO, R. C. **Ação civil pública**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004.

MANEIRO, R. de; PULCINELLI, E. **Litígio estratégico, vinculação de precedentes e abertura ao diálogo constitucional na construção do provimento jurisdicional**. Revista de Investigações Constitucionais. p. 193-219. 2017.

MARTÍNEZ, R. **Mal educados: mitos y verdades sobre la educación en Chile**. Santiago – Chile: Ariel. 2016.

MAZZILI, H. N. A defesa dos interesses difusos em juízo. 16. ed. São Paulo: Saraiva, p. 65-66. 2003

MENDES, A. G. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais. 2002.

MENDES, G. F. **Controle de Constitucionalidade - uma análise das Leis 9.868/99 e 9.882/99**. I Simpósio de Direito Público da Advocacia-Geral da União – 5ª Região. Fortaleza, CE, Brasil. 2000.

MINISTÉRIO PÚBLICO (2018). **Programa de atuação 2018-2020 – GEDUC – Grupo de Atuação Especial de Educação**. Disponível em:

<<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEDUC/PROGRAMA%20DE%20ATUA%C3%87%C3%83O%20GEDUC%202018%202020.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

MOREIRA, J. C. **Ações Coletivas na Constituição Federal de 1988**. Revista dos Tribunais Online, p. 187-200. 1991.

MORIN, E. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2000.

MORIN, E.; DÍAZ, C. J. D. **Reinventar a educação: abrir caminhos para a metamorfose da humanidade**. São Paulo: Palas Athena. 2016.

NALINI, J. R. **Ética Geral e Profissional**. 7. ed. São Paulo, São Paulo, Brasil: Revista dos Tribunais. 2009.

OCDE. **Relatório PISA no Brasil 2015**. 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Brazil-PRT.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.

OLIVEIRA, L. **O Enigma da democracia. O pensamento de Claude Lefort**. Piracicaba: Jacintha Editores. p. 128. 2010.

PASSONI, M. P. **É Cabível Ação Rescisória Coletiva contra Julgado Editado em Ação Civil Pública Julgada Improcedente por Falta de Provas?** Revista dos Tribunais Online. p. 167-173. 2009.

PINHO, R. C. **Teoria geral da constituição e direito fundamentais**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

RANIERI, N. B. **O direito educacional no sistema jurídico brasileiro**. Em P. d. Associação Brasileira de Magistrados, Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva. p. 55-103. 2013.

\_\_\_\_\_. **Direito à Educação: Igualdade e Discriminação no Ensino**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. 4. ed. (J. Simões, Trad.) São Paulo, São Paulo, Brasil: Martins Fontes, 2016.

REALE, M. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

RIBEIRO, L. L. **Direito Educacional: Educação básica e federalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

RODRIGUES, J. R. **Como decidem as cortes? para uma crítica do direito (brasileiro)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.



SALLES, C. A. de. **Políticas públicas e processo**. Em O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm. p. 237-250. 2017.

\_\_\_\_\_. **Processo civil de interesse público**. Em O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm. p. 193-227. 2017.

SÃO PAULO, Ministério Público. **Direito à educação: interpretação e jurisprudencial**. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva. São Paulo: Rettec, 2011.

SAVIANI, D. **O lunar de sepé: paixão, dilemas e perspectivas na educação**. Campinas: Autores Associados. 2014

\_\_\_\_\_. **Escola e democracias: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política**. 36. ed. Campinas: Autores Associados. 2003.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros. 2008.

SILVA, J. P. F. e. **Ministério Público do Estado de São Paulo e a defesa do Direito à Educação: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional**. 2018. 226 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, USP, São Paulo. Disponível em [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Joao-Paulo-Faustinoni-e-Silva.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Joao-Paulo-Faustinoni-e-Silva.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

SILVA, J. P. F. e. **O direito social à educação e a jurisprudência da Suprema Corte do Brasil: o garantismo e a negação ao ativismo judicial**. Reflexões sobre justiça e educação. Organização Todos Pela Educação. São Paulo: Moderna. p. 103-113. 2017.

SOARES, J. F. **Medidas do aprendizado dos alunos das escolas de Educação Básica**. Em P. d. Associação Brasileira de Magistrados, Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva. p. 572-612. 2013.

SOUZA, M. C. **Direito Educacional**. São Paulo: Verbatim. 2010.

SPONHOLZ, S. et. al. **Direito à educação ou direito à qualidade do ensino? Uma abordagem à luz do princípio fundamental constitucional da cidadania**. Revista de Direito Educacional, p. 115-134. 2012.

TEIXEIRA, A. **Educação é um direito**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

TOLEDO, C. M. **Educação: uma nova perspectiva para o estado democrático de direito brasileiro**. São Paulo: Verbatim, 2015.

UNESCO. 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181864por.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

VASQUES, A. C. **Segurança Jurídica e Modulação do Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade**. Revista da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. (s.d.)

VIECELLI, R. D. **A efetividade do direito à educação e a justiciabilidade das políticas públicas na jurisprudência do STF (1988-2011)**. Revista de Direito Educacional. 2012. Disponível em: <[http://nupps.usp.br/index.php/Anexo\\_28\\_A\\_efetividade\\_do\\_direito\\_a\\_educacao\\_e\\_a\\_justiciabilidade\\_das\\_politicas\\_publicas\\_na\\_jurisprudencia\\_do\\_STF\\_\(1988-2011\)](http://nupps.usp.br/index.php/Anexo_28_A_efetividade_do_direito_a_educacao_e_a_justiciabilidade_das_politicas_publicas_na_jurisprudencia_do_STF_(1988-2011))>. Acesso em: 25 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **O ciclo da judicialização das políticas públicas**. Revista de Direito Educacional, p. 261-283, 2012.

VIEIRA, O. V.; ALMEIDA, E. M. **Direito, educação e transformação**. Em P. d. Associação Brasileira de Magistrados, Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva. p. 11-21. 2013.

WATANABE, K. **Processo Civil de Interesse Público**. Em O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm. p. 229-235. 2017.

WATANABE, K (2013). **Controle Jurisdicional das Políticas Públicas – “Mínimo existencial” e demais Direitos Fundamentais Imediatamente Judicializáveis**. Em GRINOVER, A. P.; \_\_\_\_\_ (Org.) O controle jurisdicional de políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2013.

XIMENES, S. B; SILVEIRA, A. D. **Judicialização da educação: riscos e recomendações**. Reflexões sobre justiça e educação. Organização Todos Pela Educação. São Paulo: Moderna. p. 79-91. 2017.

XIMENES, S. B. **Direito à qualidade na educação básica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

\_\_\_\_\_. **O conteúdo jurídico do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais**. Educação e Sociedade. vol. 35. p. 1027-1051. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01027.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

ZAVASCKI, T. A. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.