

# ■ Educação de qualidade no Brasil: Por uma Lei de Responsabilidade Educacional

 Richard Pae Kim\*

**Resumo:** A responsabilidade educacional é ampla, possuindo inclusive uma dimensão jurídica, especialmente quando verificamos que as políticas vinculantes têm sido descumpridas, sistematicamente, por alguns políticos, gestores e servidores educacionais de nosso país. Os controles são muitos, pois numa democracia, toda gestão há de ser plena, com respeito às leis, exigindo controles de toda a ordem. O problema nasce e renasce quando, a despeito de alguns controles já instituídos, esses se mostram insuficientes para responsabilizar aqueles que detêm os poderes decisórios e nada ou pouco fazem para a sociedade que os elegeu. Buscar-se-á, pois, neste trabalho, refletir sobre a necessidade ou não de termos uma lei de responsabilidade educacional.

**Palavras-chave:** Responsabilidade educacional. Controle. Lei de responsabilidade educacional.

---

\* Richard Pae Kim é mestre e doutor em Direito pela USP. Tem pós-doutorado em Políticas Públicas, Administração e Sistemas Educacionais pela Unicamp/SP. Atua como juiz de Direito Titular I da 32ª Vara Criminal da Capital/SP. É professor dos cursos de Graduação e de Mestrado em Direito da Unimep/SP, e dos cursos de pós-graduação da Escola Paulista da Magistratura e da Escola Judiciária Eleitoral Paulista (TRE/SP).

## Introdução

A partir de uma visão topográfica de nossa Constituição, da análise dos fundamentos axiológicos do acesso de todos à educação como direito fundamental social e do estudo da aplicabilidade de suas normas, o presente artigo propõe uma reflexão sobre os limites quanto à exigibilidade do Estado para a satisfação desse direito. No entanto, somente a priorização da política pública da educação será capaz de possibilitar o pleno desenvolvimento da personalidade humana, requisito indispensável à concretização da própria cidadania e ao avanço econômico e social de um país.

Embora o texto constitucional estabeleça que a educação é direito de todos, dever do Estado e da família, com a função tripla de garantir a realização plena do ser humano, inseri-lo no contexto do Estado Democrático de Direito e qualificá-lo para o mundo do trabalho, é evidente que o fim buscado jamais será alcançado apenas com o acesso aos serviços educacionais. A reflexão sobre o sentido da expressão “qualidade da educação” mostra-se essencial para a efetiva garantia desse direito fundamental, parcela indissociável do mínimo existencial.

Os questionamentos que ainda fazemos, no entanto, são os seguintes: a) até quando teremos de aguardar que esse direito seja atendido em sua plenitude pelos gestores públicos?; e, b) quando ocorrerá a esperada normatização, a regulação, a aprovação, a implantação, o respeito pelo poder público ao “padrão de qualidade mínimo” determinado constitucionalmente, para depois ampliarmos de forma progressiva a qualidade do serviço que se espera?

O fato é que já estamos a aguardar isso desde 1988 e pouco se avançou nesse tema. Os índices de aprendizagem vêm piorando cada vez mais, como podemos verificar dos levantamentos feitos em nosso país (ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2015), o que nos faz concluir que existe uma considerável omissão estatal quanto ao respeito integral a esse direito social.

Ainda nos encontramos longe do estabelecimento de um conteúdo jurídico de “padrão de qualidade”, pela referida omissão estatal, o que resulta em um verdadeiro déficit de direitos aos nossos cidadãos, estudantes brasileiros. Assim, ultrapassados mais de vinte e cinco anos, infelizmente, ainda nos questionamos sobre quais seriam os insumos, patrimônio humano e recursos necessários para que os alunos se apropriem adequadamente do padrão mínimo de qualidade de seu direito educacional indisponível. Com isso, poderiam ter a oportunidade de adquirir uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, de modo a possibilitar uma efetiva emancipação e uma adequada inserção social.

Quanto ao imprescindível estabelecimento de indicadores de desempenho escolar, estes devem corresponder ao real currículo praticado no país, a serem obtidos por testes padronizados e que venham a aferir de forma eficiente as competências e habilidades requeridas num ensino de qualidade, tudo a viabilizar um diagnóstico correto e propiciar permanente melhora na qualidade do ensino.

Início este brevíssimo trabalho para registrar o entendimento de que a responsabilidade educacional é ampla, possuindo inclusive uma dimensão jurídica, especialmente quando verificamos que as políticas vinculantes têm sido descumpridas, sistematicamente, por alguns políticos, gestores e servidores educacionais de nosso país. Os controles são muitos, pois numa democracia, toda gestão há de ser plena, com respeito às leis, de modo a exigir controles de toda a ordem (KIM; PEREZ, 2013). O problema nasce e renasce quando, a despeito de alguns controles já instituídos, esses se mostram insuficientes para responsabilizar aqueles que detêm os poderes decisórios, mas nada ou pouco fazem para a sociedade que os elegeu.

Buscar-se-á, pois, neste trabalho, refletir sobre a necessidade ou não de termos uma lei de responsabilidade educacional. Infelizmente não será possível esgotarmos o tema, em especial porque se trata de uma lei em fase de construção.

## Qualidade da educação e regime jurídico<sup>1</sup>

Disposto como princípio a ser perseguido pelas instituições de ensino, nossa Carta de 1988 estabelece que o direito à educação garanta não só o acesso e a permanência do indivíduo no ensino fundamental, mas também que o serviço educacional seja prestado com respeito ao “padrão de qualidade” (art. 206, inciso VII, CF), padrão este que deve ultrapassar as fronteiras do simples acesso e que implique em plenitude e eficiência do serviço.

Muitos são os questionamentos existentes sobre o sentido do enunciado normativo ao se referir a um “padrão de qualidade”. Vejamos, *verbi gratia*, alguns deles: a) até que ponto pode-se dizer que o desempenho das instituições e dos estudantes é baixo, bom ou excelente?; b) o que se apreende quando se estabelece que uma educação é de qualidade?; c) como aferimos a qualidade do ensino?; d) qual é o padrão de qualidade que os sistemas devem perseguir? e) e, ainda, quais seriam os elementos mínimos para se alcançar esse padrão?

Antes da instituição do FUNDEF, substituído pelo FUNDEB, a Educação encontrava-se em um campo em que o acirramento entre a melhora na qualidade de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para

a consecução do fim era ainda pior do que nos tempos atuais. Nesse contexto histórico foram construídos, e posteriormente identificados, três significados distintos de “qualidade”.

Num primeiro momento, em nosso país, o indicador de qualidade do ensino esteve condicionado à noção de “oferta do serviço e os seus beneficiários”, na medida em que a oferta limitada era a regra. Isso porque o ensino, até meados da década de 1940, era organizado apenas para atender uma pequena parcela privilegiada da sociedade. Com o início de um processo significativo de expansão de oportunidades de escolarização à população, em especial, após a Constituição de 1937, o problema que se alastrou foi tangido pela insuficiência de vagas no atendimento. Assim, a oferta limitada deu espaço para a construção de prédios para a população, apresentando-se como segundo indicador da qualidade, a “quantidade de vagas”. Aliás, foi a partir dessa Constituição que o Estado inseriu, embora ainda num plano suplementar, o serviço educacional como um dever estatal.

Neste aspecto, verificou-se que a ampliação das oportunidades deu ensejo a obstáculos relativos ao prosseguimento nos estudos dos novos usuários do serviço, uma vez que as experiências regionais, e consequentemente culturais, não eram as mesmas dos grupos que anteriormente frequentavam a escola. Assim, o que se verificou foi a transferência das barreiras antes colocadas pelo acesso para o âmbito da permanência dos alunos nas instituições de ensino (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005).

Esse contexto ficou ainda mais acentuado com a universalização do ensino fundamental instituída pela Constituição Federal de 1947 e que perdura, com maior intensidade nos dias de hoje, no âmbito do ensino infantil. Aliás, não são poucos que afirmam que após a Constituição Federal de 1988, ou melhor, a partir da real dificuldade referente à permanência dos alunos no sistema educacional público, as instituições de ensino incorporaram um terceiro indicador de qualidade, agora delineado pela “capacidade cognitiva dos estudantes por meio da realização de testes padronizados, em larga escala”.

Em torno desse novo “medidor de qualidade”, segundo lições de José Marcelino Pinto, “o que os estudos no Brasil e no mundo mostram é que o desempenho dos alunos nestes testes é fortemente influenciado pelo nível socioeconômico (NSE) de suas famílias” (PINTO, 2013, p. 291). Não deveria ser assim, mas infelizmente é o que se tem constatado e o que tem mantido o afastamento e o distanciamento social e econômico entre os diversos estados e regiões brasileiras. Estados pobres, com índices baixos de avaliação pelos seus alunos e, na outra ponta, nos estados federados considerados

ricos, com melhores índices de aproveitamento do ensino. Para piorar, isso tem acontecido até mesmo dentro do mesmo município, em relação a seus bairros.

Como admitir essas discrepâncias se as diretrizes de ensino e o sistema educacional são dirigidos igualmente a todos? Encontrar a resposta adequada nos parece ser um dos grandes desafios das políticas públicas educacionais e dos gestores da área da educação. A doutrina ainda retrata que, “uma análise mais adequada dos testes de desempenho mostra que as escolas que apresentam recursos físicos e humanos mais adequados tendem a garantir um ensino melhor, mesmo tendo por base esta medida limitada” (PINTO, 2013, p. 292).

A Constituição Federal estabelece que a União organize o sistema federal de ensino e o dos Territórios 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 e, ainda, que na distribuição dos recursos públicos assegure prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (art. 211, § 1º e art. 212, § 3º, CF).

A Lei 9.394/96, que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, também menciona a qualidade de ensino no seu artigo 4º, inciso IX, com a seguinte redação:

art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Da leitura desses enunciados normativos podemos concluir que o desenho de um padrão mínimo de qualidade do ensino há de ser construído em âmbito nacional, podendo esse padrão ser elevado (jamais reduzido ou restringido) pelos demais entes federativos, observando-se as competências legislativas e executivas a que já nos referimos, e assegurando também que o respeito aos padrões de qualidade deverá ser um movimento permanente do poder público.

É essencial se ter em mente que na definição dos indicadores de avaliação do ensino os seus elementos sejam dinâmicos e, ainda, que esses critérios sejam constantemente revistos. De fato, não se trata de uma tarefa fácil, pois os critérios não serão apenas técnicos, mas também terão sempre um conteúdo jurídico, uma vez que a avaliação permanente foi erigida a um dever constitucional. No entanto, isso não retira a normatividade do que se impôs. A garantia de um padrão de qualidade do ensino, seja ele público ou privado, passa a ser um dever estatal com assento constitucional.

Isso exige que, nos processos de definição técnica dos indicadores de qualidade, haja uma participação política, não só sob o aspecto institucional (como é o caso da participação do poder público e da sociedade nos conselhos de educação), mas também se exige sempre uma análise de custos e de um diagnóstico permanente das condições reais do ensino, tudo isso para que o padrão de escolarização de qualidade fique dentro dos parâmetros possíveis em todos os seus aspectos - orçamentário, administrativo e educacional - diante da realidade concreta em todos os níveis, municipal, estadual, distrital e nacional.

Não se trata, evidentemente, de tarefa fácil. Após uma análise de estudos e pesquisas que possam auxiliar na construção de marcos técnicos e normativos para uma adequada e proporcional definição do conteúdo de um “padrão de qualidade” nacional para a educação infantil, a educação fundamental e o ensino médio, o Conselho Nacional de Educação, em seu Parecer n. 8/2010, elaborou o CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) como referência para a construção da matriz de “Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil”<sup>2</sup>.

No referido parecer, restou declarado que: a) a qualidade do ensino é o principal vetor capaz de promover, conjuntamente, o desenvolvimento econômico e o social para a plena sustentabilidade de um país; b) que o efetivo enfrentamento à questão da ausência de equidade do sistema escolar brasileiro se dará pela adoção desse referencial nacional; c) e, que a valorização da carreira do magistério, o financiamento e uma gestão eficientes na área da educação serão elementos essenciais para um real atendimento aos fins constitucionais.

A adoção desse novo referencial implicará, caso venha a ser aprovado (na medida em que ainda não restou acolhido o parecer pelo Ministério da Educação até o presente momento), em uma mudança de modelo no planejamento e financiamento da educação pública. Nas palavras de alguns doutrinadores, com as quais concordamos, “a implantação do Custo Aluno-Qualidade passaria a levar em conta as necessidades básicas de oferta de uma Educação de qualidade para todos” (XIMENES, 2013, p. 312).

Para cada etapa da Educação Básica, o CAQi tratou de separar custos de implantação (aquisição de terreno, construção do prédio, compra de equipamentos e material permanente) daqueles associados com os de manutenção e de atualização, necessários para assegurar as condições de oferta educacional de qualidade ao longo do tempo. Em resumo, os fatores que mais impactam no cálculo do CAQi são: i) tamanho da escola/creche; ii) jornada dos alunos (tempo parcial *versus* tempo integral); iii) relação alunos/turma ou alunos/professor; iv) valorização dos profissionais do magistério,

incluindo salário, plano de carreira e formação inicial e continuada. Neste sentido, o consenso que se estabeleceu, no sentido inclusive apontado pelo artigo 4º, IX, da LDB, é que a qualidade do ensino, em um sistema de educação de massa, está associada à qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem e que, por sua vez, a qualidade desses processos está associada à qualidade dos insumos (recursos físicos e de pessoal) neles utilizados (PINTO, 2013, p. 291).

Entretanto, o Conselho Nacional de Educação reconheceu não ser suficiente a instituição do CAQi para as mudanças necessárias em nosso cenário nacional. Observa-se a partir do teor desse parecer que a educação de qualidade para todos os brasileiros é ainda um desafio, que encontra diversos obstáculos que precisam ser superados, tais como: a) a universalização do acesso à Pré-Escola e ao Ensino Médio; b) a redução das diferenças entre escolas, com relação às suas respectivas condições de infraestrutura; c) a valorização do magistério, mediante a implementação de Planos de Cargo e de Carreira, a fixação do piso nacional salarial para os profissionais da educação e hora-atividade para o docente, bem como a promoção de uma formação inicial e continuada adequada para esses profissionais; d) o alcance da nota 6,0 (seis) no IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; e) a introdução de um padrão de qualidade inicial para as escolas públicas brasileiras, agregado a um financiamento adequado e compatível com as exigências da sociedade contemporânea, melhorando a qualidade da gestão da educação, tanto da escola quanto dos sistemas educacionais.

O que se busca com a implantação do CAQi é a construção de uma matriz nacional de padrão mínimo de qualidade, mediante a adoção de política pública pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios, como já exige o art. 206, inciso VII, combinado com o art. 211, § 1º da CF/88. Não há dúvida de que a obrigação estatal de regular o tema se mostra imprescindível para se garantir os direitos fundamentais sociais de nossos estudantes.

Conforme bem assentado por José Marcelino (PINTO, 2013, p. 293), “toda a metodologia do CAQ tomou como postulado não a noção de uma escola ideal, que serviria de modelo para o resto do País, mas uma escola real, dotada daqueles insumos dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade”. Nesse sentido, complementa seu raciocínio: “[i]sto significa, de um lado, que não se visa uma escola de qualidade para uma pequena elite de crianças e jovens, mas para o conjunto da população brasileira e, de outro, que a qualidade é um conceito em construção e que, portanto, não pode sair da mente de especialistas iluminados, mas ser elaborado com a participação ativa dos principais envolvidos e interessados no processo educacional” (PINTO, 2013, p. 291).

Importa salientar, neste ponto, que aplicar o princípio da progressividade na implantação dos direitos sociais não significa trabalhar fora dos limites do possível, mas pelo contrário, significa trabalhar com o possível, sem se olvidar dos elementos axiológicos e teleológicos de um direito social inserto na Constituição Federal. Isso significa que o poder público deve buscar dar a “destinação do máximo de recursos econômicos e técnicos disponíveis em cada estágio de desenvolvimento” no processo de implantação de uma política estatal (XIMENES, 2013, p. 314). É o que se retira, por sua vez, do texto do artigo 2º, §1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Na verdade, o próprio Comentário Geral nº 03 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1996, menciona que a progressividade constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais não é possível de ser alcançada num curto espaço de tempo. Entretanto, a expressão “progressividade” não deve ser mal interpretada como excluindo a obrigação de todo um conteúdo que lhe dê significado. Isso porque se, de um lado, a progressividade em curto espaço de tempo encontra barreiras diante das situações concretas e dificuldades de cada Estado-parte, de outro, a expressão “progressividade” deve ser entendida à luz do objetivo geral do citado Pacto, que é de estabelecer obrigações claras aos Estados no que diz respeito à plena realização dos direitos ali estabelecidos.

É nesse contexto que também o conceito de “conteúdo mínimo essencial” mostra-se relevante; posto que, diante do compromisso assumido com o presente Pacto, os Estados-Parte devem empenhar todos os esforços possíveis na utilização dos recursos disponíveis, no mínimo, para a realização daquilo que foi eleito como prioritário, ou seja, em suas obrigações mínimas essenciais. Deve, pois, cumprir com sua obrigação de assegurar o mais amplo gozo possível de direitos relevantes de acordo com as circunstâncias predominantes.

Também não há que se olvidar a existência de uma profunda relação entre os princípios da progressividade e da vedação ao retrocesso social, como bem elucidado por Flávia Piovesan (2008) em seu brilhante trabalho acadêmico:

(...) Da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo de implementação desses direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia desses direitos (p. 178).

Portanto, parece-nos que faz sentido sustentar que o

efeito “cliquet” seja um corolário do princípio da progressividade na implantação de direitos fundamentais sociais de um modo geral.

### **Padrões educacionais, responsabilidade educacional e suas dimensões ética, política e jurídica<sup>3</sup>**

De uma perspectiva histórica, é possível afirmar que as políticas educacionais e os inúmeros programas voltados para a democratização do acesso aos ensinos fundamental e médio, nos últimos vinte e quatro anos, foram persistentemente perseguidos e gradualmente alcançados. Contudo, a despeito de as políticas e programas voltados para a melhoria da qualidade de ensino também terem sido objeto de constante preocupação, ela ainda está longe de ser alcançada, como já salientado aqui.

Penso, no entanto, ser possível aferir a qualidade da educação por meio de padrões que têm sido compreendidos como um sistema de diferentes instrumentos e processos. Dessa maneira, constata-se a existência de distintos tipos de padrões (*standards*): de conteúdo, de desempenho escolar e de oportunidades para aprender (RAVITCH, 1996). Os padrões de conteúdo, também denominados de padrões curriculares, referem-se àquilo que os professores devem ensinar e o que os alunos devem aprender. Eles constituem-se numa descrição clara e específica das habilidades e conhecimentos que devem ser ensinados aos alunos. Os padrões de desempenho escolar definem graus de domínio ou níveis de sucesso e servem para indicar o que os estudantes dominaram do material estipulado pelos padrões de conteúdo. Finalmente, os padrões de oportunidades para aprender referem-se à disponibilidade de programas, recursos humanos e demais recursos que a escola proporciona para que os alunos possam ser capazes de atingir os padrões de conteúdo e de desempenho.

Desta forma, dentre as características técnicas de padrão, destacam-se a definição dos conteúdos disciplinares ou de áreas curriculares, estabelecendo metas de aprendizagem em graus crescentes de especificidade e operacionalização, assim como de seleção e priorização. Deve ocorrer também o estabelecimento dos padrões de conteúdo, especificando claramente os elementos conceituais e procedimentos que devem ser ensinados e apreendidos em cada tópico priorizado. Finalmente, há a definição dos padrões de desempenho ou os indicadores de sucesso, que possibilitarão saber o que de fato os alunos aprenderam. Os padrões não devem ser compreendidos isoladamente como meros instrumentos técnico-curriculares, mas devem ser relacionados com outros componentes da política educacional, tais como o desenvolvimento

curricular permanente, a capacitação de professores e a elaboração de livros didáticos.

Somente com a utilização de padrões será possível aferir a garantia de oferta mínima de serviço de qualidade. Assim, a sociedade poderá identificar e acompanhar a qualidade dos sistemas públicos de ensino e também estabelecer, de acordo com Cury e Ferreira "(...) mecanismos objetivos para avaliação da qualidade do ensino, de modo a unificar a atuação do Judiciário" (2009, p. 42). Pois, com o advento da Constituição Federal de 1988, o direito à educação deixou de ser tratado de forma genérica e passou a ter um enfoque jurídico.

Há que se considerar também que a definição de responsabilidade de garantia de acesso ao ensino é mais simples, pois o foco recai quase que exclusivamente sobre os tomadores de decisão que precisam criar as condições de oferta da vaga; contudo, no que se refere à aprendizagem há complexas mediações e diferentes atores envolvidos, desde os tomadores de decisão, os diretores, os professores, a família e o próprio aluno. Reformas que visam à melhoria da qualidade da educação são mais difíceis de ter sucesso, em termos políticos, do que aquelas que visam à expansão, conforme é apontado por uma vasta literatura. Isso significa que o contexto político provavelmente tem forte impacto sobre a perspectiva de reforma, independentemente do contexto técnico ou de recursos do sistema escolar.

Mais que acompanhar, se faz necessária a existência de mecanismos de fiscalização, controle e punição para romper com algumas tendências históricas de nossa educação, especialmente no que se refere ao seu financiamento, uma vez que há "uma tendência histórica de malversação dos recursos destinados à educação. De fato, irregularidades na aplicação dos recursos para a educação são constantes na história da educação brasileira envolvendo o governo federal, os estados e os municípios". (DURHAM, 2010, p. 155).

Pode-se afirmar que são praticamente inexistentes as ações indenizatórias contra o Estado ou contra o gestor político pela má prestação do serviço público, uma vez que a grande maioria das demandas propostas se limita a discutir sobre a eventual violação ou não do dever de guarda da unidade escolar (CHRISPINO & CHRISPINO, 2008). Nesse sentido, a oferta de ensino e a qualidade dessa oferta, que se limitavam ao campo da "discricionariedade" do administrador público, decorrente de critérios subjetivos de conveniência e de oportunidade, passaram a ser compreendidas por meio da regulação e do estabelecimento de competências e atribuições, bem como pela fixação de obrigações vinculantes aos seus atores ou agentes públicos (MELLO, 2007, p. 238), não só os tomadores de decisão eleitos ou agentes públicos, mas também os implementadores ou servidores estatais, da burocracia do Estado (diretores, professores e demais servidores da área da educação).

Além da centralidade conferida à definição do perfil organizacional dos sistemas de ensino e das diretrizes de natureza pedagógica, e à vinculação dos sistemas de financiamento público na Educação, passou-se também para a eleição de instrumentos de exigência, conferindo-se ao conjunto de normas o indispensável sentido de obrigação pública, fixando uma responsabilidade dos atores envolvidos.

Assumir a responsabilidade educacional significa considerar três dimensões fundamentais: ética, política e jurídica, que não podem ser compreendidas isoladamente; ao contrário, elas se mostram numa relação dialética. Sendo assim, devemos entender essas dimensões na perspectiva de Thomasius (1994) que, embora tenha feito a primeira distinção desses campos de estudo, o fez de forma a demonstrar suas relações intrínsecas. A ética é o princípio ou a regra que fundamenta a moralidade pessoal e social, estabelecendo uma regra sobre a atitude; a política estuda o decoro, regra que fundamenta a convivência política e social; já a jurídica estuda o direito na perspectiva do *justum* – justo –, seria a forma de garantir o mínimo ético e político.

No que se refere à dimensão ética, a questão central é a justiça, inspirada pelos valores de igualdade e equidade especialmente presentes nos trabalhos desenvolvidos pelos condutores do processo educativo como gestores e professores.

A dimensão política permeará todas as atividades daqueles que atuam, no caso das políticas públicas educacionais, em nome da administração pública, fundamentando não só a sua convivência como também alinhando as ações com a perpetuação do Estado Democrático de Direito. Interessante notar que a dimensão jurídica está diretamente vinculada à dimensão política, vez que trata do princípio da legalidade em especial, considerado com princípio capital, porque ele cuida de garantir a segurança político-jurídica do cidadão numa perspectiva ética, ou seja, através do contrato social de qualquer natureza rawlsiana ou roussoniana há o estabelecimento de um acordo em que não se poderá fazer ou deixar de fazer qualquer coisa se não em virtude da lei, o que se configura num posicionamento ético dos contratantes a fim de garantir a segurança jurídica e política de suas ações no Estado estabelecido. Em sua origem, esse princípio surge para limitar os poderes do monarca, impedindo o poder absoluto que se encontra sempre em conflito com princípios éticos, políticos e jurídicos.

A falta de um agente público que tenha ferido qualquer destas dimensões caminhando na contramão de uma efetivação de educação de qualidade dá ensejo a sua responsabilização. Dentre os instrumentos para acompanhar a obrigação pública e cuidar da responsabilização daqueles que se omitem de forma abusiva na efetivação das determinações constitucionais e legais

estão os conselhos paritários e o sistema de justiça. Contudo, deve-se atentar para que o sistema de justiça seja provocado apenas quando as alternativas administrativas forem exauridas, de forma que não se sobre-carregue o poder judiciário e se pense na eficiência e eficácia do estado, que não se resume à atuação do Judiciário, mas de todos os demais, como professores, diretores, etc.

Cada estabelecimento de ensino, com base na legislação educacional vigente, elabora o seu Regimento Escolar, definindo sua forma de organização e funcionamento, bem como as normas e procedimentos. É o Regimento Escolar que deverá conter informações mais descritivas sobre as competências e atribuições da equipe de direção, coordenação, supervisão e as relações institucionais (internas e externas) a serem estabelecidas. Assim, asseguram-se às unidades escolares públicas progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira, a serem exercidos com vistas ao respeito das dimensões ética, política e jurídica.

A análise dessas prerrogativas constitucionais transmite a impressão de que as escolas usufruem uma plena autonomia, pelo menos do ponto de vista legal; contudo, ao se analisar as grandes decisões importantes para o funcionamento da escola, tais como: seleção e contratação de professores, diretores e toda a equipe de profissionais, avaliação e demissão desses profissionais, estímulo e controle do absentismo, salário, programas de capacitação continuada etc., verifica-se que essas decisões são tomadas pelos níveis superiores das administrações (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009, p 27).

No entanto, é difícil identificar os verdadeiros responsáveis pelas políticas e decisões nas escolas. Quando as diretrizes são concebidas e aplicadas por diversos agentes, sobretudo externos às escolas, diluem-se, conjuntamente às decisões, os próprios processos de avaliação e a atribuição de responsabilidades.

De acordo com os indicadores de responsabilidade escolar no Brasil, divulgados em 2006 pelo PISA - Programme for International Student Assessment -, os diretores das escolas responderam que a maior parte das decisões era tomada fora do âmbito escolar, o que revela que esses atores têm uma percepção limitada de sua autonomia. Esse quadro se repetiu nas duas edições seguintes dessa avaliação, publicados em 2010 e 2014.

Nesse sentido, a responsabilidade pela contratação dos professores é, de acordo com a maior parte das respostas dos diretores, atribuída às autoridades exteriores à escola. Uma outra pequena parcela salientou que a contratação dos docentes é realizada pela administração escolar, inclusive pelos próprios diretores. A política de aumento salarial, bem como a de fixação do salário inicial dos professores, são definidas, quase que exclusivamente, por agentes externos às escolas.

Essas decisões dependem diretamente da política salarial definida pelas esferas de governo, bem como pelos acordos setoriais.

Entretanto, as decisões mais próximas às realidades locais e à dinâmica de cada escola em particular são tomadas no âmbito escolar. A elaboração do orçamento escolar, e também a alocação dos recursos financeiros na escola, peças angulares ao bom andamento da escola, são realizadas em conjunto pelo quadro da administração escolar, diretores, professores e as autoridades externas. Já as responsabilidades mais intimamente ligadas aos conteúdos a serem transmitidos nas escolas, como o próprio conteúdo educacional e a escolha dos livros didáticos, são realizadas quase que exclusivamente pelos professores, diretores e chefes de departamento.

Para além do Plano de Desenvolvimento da Educação, implementado pelo MEC a partir de 2007, e seu Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dos Planos de Ações Articuladas, há a necessidade de se criar uma estratégia nacional de articulação de esforços para a superação da desigualdade educacional, definindo padrões de resultado e, principalmente, estabelecendo um amplo sistema de monitoramento de controle dos gastos e dos resultados. Contudo, esse sistema deve articular o controle técnico em relação à implantação da política educacional com o controle social, político e jurídico.

Muitas são as normas e os instrumentos de exigibilidade do direito à educação como já salientado, entretanto, infelizmente, esse conjunto de ordenamentos jurídicos não tem sido suficiente para garantir o sucesso da aprendizagem no país. Com efeito, vejamos. Uma pergunta põe em xeque o atual sistema: uma mãe que tem seu filho de 11 anos de idade, que estudou em escola pública durante todo o ensino fundamental, chega a um ouvidor do órgão público competente e lhe pergunta: de quem é a responsabilidade pelo fato de meu filho e de outros colegas não saberem ainda ler e escrever? Muitas respostas poderão ser dadas, mas qualquer uma que venha a ser apresentada não pode implicar na responsabilização somente do outro, e muito menos se poderá excluir, no nosso entendimento, a responsabilidade daquele que efetivamente tem a obrigação de responder pelas políticas educacionais: o gestor público.

A possibilidade da judicialização, evidentemente, não representa a solução para todas as insuficiências da área educacional. Poderá constituir-se, no entanto, em significativo instrumento para algumas mudanças necessárias e desejadas.

A discricionariedade na implantação das políticas públicas constitucionais da ordem social e, no caso específico, do direito a uma educação pública de qualidade, só poderá ser aplicada nas eventuais omissões existentes no sistema jurídico, não podendo valer-se de

conceitos normativos tidos como fluidos ou permeáveis a várias interpretações, uma vez que eles deverão ser preenchidos por interpretação de acordo com os fundamentos e objetivos estabelecidos constitucionalmente.

A omissão do Estado deverá implicar a adoção das vias necessárias para o cumprimento da vontade da lei. Neste diapasão é que surge a grande questão no âmbito do controle dos atos da administração, que nos interessa também, relativamente à implantação da ordem social constitucional, qual seja, a discricionariedade e a posição do Judiciário em sua análise. A resposta mais adequada deve ser no sentido de que os atos emanados da administração no cumprimento dessas políticas devem ser referidos como vinculados e não discricionários, uma vez que o administrador público está vinculado à Constituição e às normas infraconstitucionais para a implantação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional, ou seja, próprias à finalidade da mesma: o bem-estar e a justiça social.

As leis que integraram as normas constitucionais da ordem social regulam a própria discricionariedade do administrador, apontando-lhe a melhor solução para atender a finalidade constitucional. Conclui-se, portanto, que o administrador não tem absoluta discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implantação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas integradoras.

Acentuo que o controle não só deve ser efetivado pelo poder público, de ofício, mas também pelo cidadão e pelas entidades da sociedade, em especial, diante da implantação dos novos sistemas de democracia participativa.

### **Por uma lei de responsabilidade educacional: debate teleológico**

A discricionariedade das opções legislativas deve sempre estar limitada às finalidades da norma que se pretende aprovar. No caso dessa lei, pensamos nós, não há dúvida de que o objetivo principal é o de obrigar o político, o gestor, o executor das políticas públicas educacionais a priorizar e fazer cumprir as políticas fixadas pela lei e pela Administração, a fim de garantir a prestação de um serviço de educação de qualidade a todos os alunos de seu território de competência.

Não foi por outra razão que o projeto de lei apresentado pela Deputada Raquel Teixeira, em 9 de agosto de 2006, a nomeou como uma lei que “dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção” (CD, 2006b). Ocorre que, infelizmente, passados mais de dez anos da apresentação dessa proposta, não chegamos a aprovar uma norma que consiga fazer avançar a área educacional. A

essa proposta se somaram, durante esses anos, outras 18, que passaram a tramitar apensadas.

Antigo Relator da Comissão, Deputado Raul Henry, bem delineou as principais razões para que seja aprovada essa lei, a saber:

Ficou evidente que a mais adequada conceituação de responsabilidade educacional requer sua articulação com a clara delimitação da responsabilidade na oferta e garantia da educação básica (etapas e modalidades) entre os entes federados e entre o Estado e as famílias. Mais do que isso, é necessário precisar o que se entende como requisitos indispensáveis para a educação de qualidade. A caracterização da oferta da educação com qualidade passa pela definição de parâmetros mínimos de qualidade, em termos de insumos indispensáveis e da responsabilidade dos gestores públicos em assegurar a sua disponibilidade (CD, 2006a).

Mas não deixou de lembrar a necessidade de serem fixados efetivos mecanismos de transferência dos recursos necessários para garantir-se o desiderato, ao afirmar que,

(...) para prover os insumos, são necessários recursos. É fundamental, portanto, determinar os custos correspondentes a esses parâmetros de qualidade e a capacidade de atendimento de cada ente federado, considerando seus recursos financeiros, próprios e recebidos em transferências, e suas responsabilidades na oferta da educação escolar. Para isso, é indispensável a definição de procedimentos e estratégias de cooperação, em termos técnicos e financeiros (CD, 2006a).

Na última reunião de 2016 da Comissão Especial que analisa o projeto da Lei de Responsabilidade Educacional (PL 7420/06), o relator do projeto Deputado João Carlos Bacelar Batista (CD, 2016) acentuou os principais argumentos para uma aprovação de seu relatório. Resumindo: a) a piora dos índices de avaliação e, portanto, de qualidade da educação; b) a aprovação da lei de responsabilidade educacional como uma das exigências do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/14); c) a necessidade de que critérios de qualidade da educação sejam levados a sério e, para isso, a norma há de fixar consequências para quem não cumpre as políticas públicas de forma adequada para a real mudança positiva dos serviços; d) sugere, por fim, responsabilizar os gestores omissos, imprudentes e imperitos ou que, de forma proposital, deixem de cumprir as suas obrigações e metas estabelecidas legitimamente.

Os objetos desse projeto de lei foram bem delineados nas linhas mestras apontadas no parecer do Deputado Bacelar, a saber:

a) a adequada conceituação de responsabilidade educacional requer sua articulação com a clara delimitação da responsabilidade na oferta e garantia da educação básica (etapas e modalidades) entre os entes federados e entre o Estado e as famílias;



b) para tanto, é necessário identificar os requisitos fundamentais para a educação de qualidade, definindo os seus parâmetros mínimos de qualidade, em termos de insumos indispensáveis e da responsabilidade dos gestores públicos em assegurar a sua disponibilidade;

c) o provimento de insumos requer recursos financeiros. É fundamental, portanto, determinar os custos correspondentes a esses parâmetros de qualidade e a capacidade de atendimento de cada ente federado, considerando seus recursos financeiros, próprios e recebidos em transferências, e suas responsabilidades na oferta da educação escolar. Para isso, é indispensável definir os procedimentos e estratégias de cooperação, em termos técnicos e financeiros. O referencial adotado deve ser o Custo Aluno Qualidade (CAQ), presente no Plano Nacional de Educação;

d) a evidência da qualidade e do avanço na garantia da educação em nível a que tem direito a cidadania brasileira pode ser conceituada de diferentes formas. Ela se relaciona, porém, com um eixo central: o que os alunos efetivamente aprendem na escola;

e) a implantação de políticas públicas educacionais comprometidas com a melhoria que não permitam retrocessos na garantia de direitos fundamentais - como é o direito à educação de qualidade - é responsabilidade do agente público, isto é, o do governante. A omissão em relação a esses compromissos não pode passar em branco. Cabe, pois, estabelecer um quadro, um conjunto de 11 condições, para a ação que, se não executada, constituirá razão bastante para cobrança ao agente omissor.

Levando em consideração as contribuições reunidas durante essa década, bem como as discussões havidas com os órgãos públicos competentes - dentre eles o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação -, o Relator fez reunir, em um Substitutivo (além de previsões que buscam expressar os padrões de qualidade da oferta da educação básica através de Parâmetros Nacionais, integrantes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica propostos pelo MEC, e que devem ser objeto de aprovação pelo Conselho Nacional de Educação após negociação no âmbito da instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, prevista no § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) diversas outras propostas presentes em projetos de lei em análise na Comissão, a saber:

a) padrões de oferta da educação de qualidade; b) assistência financeira para os entes federados cujos recursos vinculados à

manutenção e desenvolvimento do ensino forem insuficientes para garantir a disponibilidade desses padrões; c) responsabilidade dos governantes na manutenção do padrão de qualidade da educação oferecida na rede escolar sob sua jurisdição; d) assistência técnica e financeira da União aos entes federados que apresentem declínio na qualidade de sua educação básica; e) responsabilização do agente público, isto é, do governante, em caso de que, havendo disponibilidade de meios e condições necessárias e sem intercorrências fortuitas, ocorrer retrocesso nos padrões de acesso e qualidade à educação básica. Note-se, apenas, que, para caracterizar a referida responsabilização, cabe constatar o 'retrocesso, nos termos referidos no art. 7º desta Lei, e a não garantia de insumos e processos, referida no art. 10 [...], simultânea ou isoladamente'. A responsabilização não ocorre, portanto, se a queda de qualidade não for derivada da não oferta dos insumos e processos adequados. Por outro lado, verificando-se a não oferta dos insumos e processos adequados e o retrocesso, seja conjuntamente ou unicamente um dos dois, caracteriza-se a responsabilização do gestor (CD, 2006b).

Pensamos que o referido relatório trouxe os avanços esperados, na medida em que restaram bem focadas importantes temáticas, que inclusive tivemos a honra de mencionar em audiência pública ocorrida em 26 de agosto de 2015, oportunidade em que salientamos que essa lei há de focar pelo menos em quatro eixos, a saber: a) há que estabelecer o sentido de "garantia de padrão de qualidade" a que se refere o inciso VII do art. 205 da Constituição Federal; b) determinar os custos correspondentes aos insumos mínimos a serem disponibilizados pelo poder público no ensino; c) escolher os parâmetros para a avaliação, identificar os atos ilícitos praticados ou das omissões abusivas a justificar a responsabilização; d) e fixar as responsabilidades e sanções aos ineptos, incautos e omissos.

Há que se destacar importantes ideias inseridas no projeto, e que entendemos serem essenciais e que devem ser considerados pelo Congresso Nacional durante o trâmite do projeto:

a) parece-nos absolutamente necessário que se inclua nessa lei a obrigatoriedade da definição do CAQi, como já salientado neste trabalho, sugerindo que o padrão mínimo de qualidade para a educação básica pública seja definida pela União, por meio de ato normativo, utilizando-se como referencial o CAQi;

b) que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem como política pública a referência dos padrões mínimos do CAQi, estabelecendo diretrizes e metas, mediante planos de ação orgânicos como instrumentos de melhoria e modernização da gestão educacional;

c) que, para a sua efetivação, seja determinado que os governos, nas suas esferas de responsabilidade,

assegurem os insumos previstos no CAQi para todas as escolas públicas de Educação Básica, prevendo-os nos respectivos Planos de Educação, Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias, e garantindo o controle social de sua execução;

d) a definição dos padrões mínimos referidos neste artigo deverão ser definidos em prazo não superior a seis meses a contar da publicação da lei, pela União, sob pena de configurar omissão abusiva a ensejar a responsabilidade a que se refere esta lei – observando-se que o prazo de um ano estabelecido pelo Plano Nacional de Educação, que é considerado um prazo impróprio, já se venceu há muito tempo;

e) para tornar efetiva a definição das responsabilidades no caso de retrocesso, entendo que há a necessidade de que seja incluído dispositivo a estabelecer que a regressão dos índices do IDEB (ou qualquer outro que os profissionais da educação entendam ser possível ser substituído), tomando-se como base o último IDEB do mandato anterior, importará na prática de ato de improbidade administrativa pelos agentes públicos responsáveis, desde que haja prova do dolo ou da culpa, sujeitando os agentes às penalidades previstas no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992;

f) e, ainda, poderia ser inserido dispositivo específico estipulando que importará na prática de ato de improbidade administrativa deixar o agente de aplicar os insumos previstos no CAQi, por dolo ou culpa, sujeitando-se o responsável às penalidades previstas no art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992.

Caso sejam aprovados os textos mencionados nos últimos itens “e” e “f”, parece não haver necessidade de inserção da hipótese como sendo de inelegibilidade, diante do que estabeleceu a Lei da Ficha Limpa (art. 1º, inciso I, letra “I” da LC nº 64/90). Também há de ressaltar que já existe decisão do Tribunal Superior Eleitoral, com o entendimento de que a não aplicação do mínimo constitucionalmente exigido em educação configura hipótese de inelegibilidade. Nesse sentido, o acórdão do AgR-RO nº 1782-85/MG:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO EXIGIDO CONSTITUCIONALMENTE EM EDUCAÇÃO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL E CONFIGURADORA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. INOVAÇÃO RECURSAL. INADMISSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. A não aplicação do mínimo constitucional exigido na área de

educação consubstancia irregularidade de natureza insanável e configuradora de ato doloso de improbidade administrativa, atraindo, bem por isso, a inelegibilidade inserta no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

2. *In casu*, neguei seguimento ao ordinário considerando que a não aplicação do mínimo constitucional exigido na área de educação caracteriza irregularidade insanável e configuradora de ato doloso de improbidade administrativa, enquadrando-se na inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

3. A inovação de teses recursais se afigura inadmissível em sede de agravo regimental.

4. No caso *sub examine*, os argumentos expendidos no regimental não possuem aptidão para infirmar a decisão hostilizada, motivo pelo qual deve ser mantida por seus próprios fundamentos.

5. Agravo regimental desprovido

(TSE, Rel. Min. Luiz Fux, publicado em sessão, data: 11/11/2014).

Por fim, entendemos que, embora o dispositivo sobre a viabilidade da propositura da ação civil pública não traga novidades em relação ao regime jurídico já existente, a sua manutenção reforçará essa forma de controle jurisdicional, o que pensamos ser salutar para uma lei que trata de “responsabilidade educacional”. Consideramos, também, ser imprescindível inserir nesse projeto de lei algumas infrações administrativas, principalmente aquelas que possam ser praticadas pelos diretores de escolas, professores e demais profissionais da educação que não exerçam, com eficiência, as suas atribuições, como está previsto, a saber, no projeto de Lei de Responsabilidade Sanitária que está tramitando no Congresso Nacional.

Parafraseando o eminente Ministro Celso de Mello (STF), concluímos asseverando que, no que toca a esse direito fundamental transindividual, muitas vezes o controle jurisdicional de uma política pública acaba sendo absolutamente necessário, em especial quando a defesa jurídica de um direito fundamental social acaba por não se expor, pela ausência de um processo de concretização e de avaliações discricionárias ou até mesmo compulsórias da Administração Pública, às razões de um pragmatismo governamental. Nessa hipótese, quando o poder público se abstém de cumprir o dever de implantar políticas públicas sociais definidas na Constituição, será legítima a intervenção do Judiciário, ato que objetiva neutralizar os efeitos lesivos proporcionados pela omissão abusiva e ilegítima do Estado, já que traduzem a um inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Carta Magna está a assegurar. Oxalá tenhamos, em breve, efetivos mecanismos a exigir de todos os gestores e profissionais da educação a real priorização da educação de qualidade.

## Notas

- <sup>1</sup> Capítulo baseado em parte do trabalho publicado em conjunto com Angelina Cortelazzi Bolzam. "Direito à educação de qualidade e seus fundamentos jurídicos". Caderno de Direito. Piracicaba, v. 15 (29):167-200, jul-dez. 2015.
- <sup>2</sup> Parecer CNE/CEB nº: 8/2010; Aprovado em: 5/5/2010.
- <sup>3</sup> Capítulo extraído em parte do trabalho publicado em conjunto com José Roberto Rus Perez. "Responsabilidade e controle social". Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 711 a 791.

## Referências bibliográficas

- ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – 2015. **Todos pela Educação**. São Paulo: Moderna, 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). **Projeto de lei apresentado pela Deputada Raquel Teixeira, em 9 de agosto de 2006**. 2006b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: fev. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Audiência pública ocorrida em 26 de agosto de 2015**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: fev. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Fala do Antigo Relator da Comissão, Deputado Raul Henry**. 2006a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: fev. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Fala do relator do projeto Deputado João Carlos Bacelar Batista (BA)**. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: fev. 2017.
- CHRISPINO, Álvaro e CHRISPINO, Raquel S.P. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 9-30, jan./mar. 2008. Disponível em: <http://www.pjpp.sp.gov.br/2004/artigos/40.pdf>. Acesso em 10.02.2017.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). **Parecer nº 8. 2010**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao>>. Acesso em: fev. 2017.
- CURY, C R. J.; FERREIRA, L. A.. **A judicialização da Educação**. Brasília, Revista CEJ; 45: 32-45; 2009. Disponível em: [www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/1097/1258](http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/1097/1258) Acesso em 02.03.2017.
- DURHAM, E. R. **A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso**: uma visão comparada. *Novos Estudos Cebrap*. 88:155, 2010.
- FUNDAÇÃO LEMANN. **Saindo da Inércia?** Boletim da Educação no Brasil – 2009. São Paulo: Preal, Fundação Lemann, 2010.
- KIM, Richard Pae, & PEREZ, José Roberto Rus. **Responsabilidades públicas, controles e exigibilidade do direito a uma Educação de qualidade**. Justiça pela qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 711 a 771.
- KIM, Richard Pae & BOLZAM, Angelina Cortelazzi. **Direito à educação de qualidade e seus fundamentos jurídicos**. Cadernos de Direito. Piracicaba, v. 15 (29):167-200, jul-dez. 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela, & ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino**: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*. Jan./Apr. 2005, (n.28), 5/23.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. **Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade**. Justiça pela qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9ª ed. rev., ampl. e atual. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

RAVITCH, D. **Estándares Nacionales en Educación**. Santiago: Preal, 1996.

THOMASIIUS, C.. **Fundamentos de Derecho Natural y de Gentes**. Tradução espanhola de Salvador Rus Rufino e M. Asunción Sanches Manzano. Madrid: Tecnos, 1994. Título original: Fundamenta iuris naturae et gentium.

XIMENES, Salomão Barros. **Custo Aluno-Qualidade**: um novo paradigma para o direito à Educação e seu financiamento. Justiça pela qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013.

### Bibliografia consultada

AZANHA, José Mário Pires. **Planos e políticas de educação no Brasil**: alguns pontos para reflexão. In: MENEZES, João G. de Carvalho; BARROS, Roque S. Maciel de; NUNES, Ruy A. da Costa et alii (org.). Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 102-123.

BUCCI, Maria Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa. Jan./Mar. de 1997, 34 (133).

FIGUEIREDO, Lúcia Vale. "O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento", in **Revista Trimestral de Direito Público**, nº 11, ANO, p.10.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas**: A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **Metas de qualidade na Educação Básica**. Justiça pela Qualidade na Educação. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

OECD, PISA 2006. **Science competencies for tomorrow's world**. OECD, 2007.