

Captura Críptica

JUSTICIABILIDADE E DIREITO À EDUCAÇÃO: INSPIRAÇÕES TEÓRICAS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO SUL DA BAHIA (2014-2021)

JUSTICIABILITY AND RIGHT TO EDUCATION: THEORETICAL INSPIRATION AND EMPIRICAL EVIDENCE FROM SOUTH OF BAHIA (2014-2021)

Carolina Bessa Ferreira de Oliveira¹

Universidade Federal do Sul da Bahia, Porto Seguro, Bahia, Brasil. E-mail:
cbessafo@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7760-0974>

Emily Stephanie Moraes dos Santos²

Universidade Federal do Sul da Bahia, Porto Seguro, Bahia, Brasil. E-mail:
emilystems@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4985-5029>.

Artigo recebido em 17/11/2021.

Aceito em 30/08/2022.

Captura Críptica, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 23-50, 2021.

ISBN: 1984-6096

¹ Professora Adjunta na Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Possui doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), mestrado em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e especialização em Direitos Humanos e Estudos Críticos do Direito pelo Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO). Advogada e pedagoga de formação.

² Graduada no Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades e graduanda em Direito pela Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Foi bolsista de iniciação científica na UFSB entre agosto de 2020 e julho de 2021, com pesquisa intitulada Direito à educação e justiciabilidade: estudo diagnóstico e análise da efetividade dos mecanismos individuais e coletivos de exigibilidade, sob orientação da prof^a Carolina Bessa Ferreira de Oliveira.



JUSTICIABILIDADE E DIREITO À EDUCAÇÃO: INSPIRAÇÕES TEÓRICAS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO SUL DA BAHIA (2014-2021)

JUSTICIABILITY AND RIGHT TO EDUCATION: THEORETICAL INSPIRATION AND EMPIRICAL EVIDENCE FROM SOUTH OF BAHIA (2014-2021)

Resumo: O artigo discute os mecanismos de exigibilidade individuais e coletivos voltados à realização do direito social à educação, como forma de justiciabilidade. Apoiar-se em pesquisa exploratória, com procedimento bibliográfico, documental e empírico, que toma como base o ano de publicação da lei que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014 e a atuação do Sistema de Justiça na região sul baiana, assim como fundamenta a discussão sobre os conceitos e práticas jurídicas a partir de inspirações teóricas e evidências empíricas. Para tanto, o artigo estrutura-se em uma sessão textual de desenvolvimento voltada ao debate da educação como direito social e do papel do Estado, considerando-se os aportes legais e bibliográficos, seguida de uma sessão sobre os conceitos de justiciabilidade e, por fim, apresentam-se as práticas pesquisadas. Como resultados, a pesquisa apontou, dentro de seus limites, para uma dificuldade de acesso a evidências produzidas por órgãos do Sistema de Justiça, assim como para a necessidade de constante mobilização e controle social face ao direito à educação e sua justiciabilidade.

Palavras-chave: Educação; Direito; Justiciabilidade.

Abstract: The article discusses the mechanisms of enforceability individual and collective aimed at realizing the social right to education, as a form of justiciability. It is supported by exploratory research, with bibliographic, documentary and empirical procedure, which is based on the year of publication of the law establishing the National Education Plan (PNE) in 2014 and the performance of the Justice System in the south of Bahia, as well as the discussion about the legal concepts and practices, with theoretical inspiration and empirical evidence. In this way, the article is structured in a textual development session focused on the debate of education as a social right and the role of the State, considering the legal and bibliographic contributions, followed by a session on the concepts of justiciability and, finally, the researched practices are presented. As a result, the research pointed, within its limits, to a difficulty in accessing evidence produced by organs of the Justice System, as well as to the need for constant mobilization and social control in the face of the right to education and its justiciability.

Keywords: Education; Right; Justiciability.

1 Introdução

No Brasil, a educação consta no rol de direitos sociais apresentados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, ao lado de outros direitos, a saber: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. É, portanto, responsabilidade do Estado a garantia da realização de direitos individuais e coletivos, o que é competência das funções Legislativa, Executiva e Judiciária. Porém, no que se refere aos direitos sociais há que se contar com uma evidente atuação estatal ativa ou prestacional, o que

comumente se realiza pelo poder Executivo, âmbito no qual se concentra a gestão de políticas públicas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

O direito à educação possui normatização própria nos artigos 205 a 214 da Constituição de 1988, o que representa um avanço histórico na garantia e constitucionalização de direitos no âmbito da educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996 (LDB), por sua vez, vem dispor sobre os princípios, as finalidades, níveis, modalidades de ensino e demais peculiaridades voltadas à concretização da educação escolar no país. De forma integrada, o vigente Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, representa o estabelecimento de um pacto jurídico, político e social em torno de legítimas prioridades educacionais para o país, consistentes em metas e estratégias, cuja relevância aponta para a necessidade de universalização do direito à educação e o enfrentamento às históricas desigualdades e lacunas em sua efetividade. Por esta razão, no presente artigo tomamos tal marco temporal - 2014 - como referência inicial para as pesquisas e estudos que antecederam e fundamentam o debate aqui apresentado.

A educação como direito constitucional social se apresenta como passível de exigibilidade - administrativa ou judicial - por parte de indivíduos e coletivos, por meio da chamada justiciabilidade, seja através de processos judiciais (judicialização), ações constitucionais (mandado de segurança, ação popular, ação civil pública e ação por descumprimento de preceito fundamental) ou da atuação indutora e fiscalizadora de políticas públicas por parte de órgãos como Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunais de Contas, além de organizações da sociedade civil no exercício do controle social das políticas educacionais.

Nessa esteira, os objetivos aqui concentram-se em abordar conceitos e práticas afetos à justiciabilidade do direito à educação, analisando o acesso a tal direito face aos mecanismos de exigibilidade e abordando teorias contemporâneas e pesquisas anteriores sobre a sua efetividade, a partir dos conhecimentos produzidos notadamente no campo da Educação e do Direito. Como método, adota-se uma metodologia qualitativa, de revisão bibliográfica e documental, além de uma investigação empírica, na qual foram solicitados dados nos canais institucionais de órgãos jurídicos e feitas buscas em *sites* institucionais. Para tanto, a pesquisa exploratória que fundamenta o presente artigo balizou-se em procedimento bibliográfico, documental e empírico, procurando identificar como a literatura especializada aborda conceitos acerca do tema da justiciabilidade em torno do direito à educação no Brasil e, ainda, em estudo interdisciplinar sobre as práticas de exigibilidade voltadas à sua concretização - ao que se

definiu como recorte temporal o ano de 2014 a meados de 2021 e a abrangência territorial concernente ao sul do Estado da Bahia.³

Na coleta de dados da pesquisa empírica, a metodologia adotada direcionou-se, em uma primeira etapa, a pedidos de acesso à informação sobre a exigibilidade jurídica do direito à educação no referido território e recorte temporal por meio dos canais oficiais virtuais dos seguintes órgãos institucionais: Conselho Municipal de Educação de Porto Seguro, Defensorias Públicas do Estado da Bahia (DPE/BA) e da União (DPU), Ministérios Públicos Estadual da Bahia (MPE/BA) e Federal (MPF), e Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA). Na segunda etapa, utilizamos a consulta aos portais/sites oficiais do Ministério Público, estadual e federal, e da Defensoria Pública, estadual e da União, com foco na sessão de notícias, visando identificar demandas educacionais individuais e coletivas atendidas ou em curso no território do sul baiano durante o período de 2014 a junho de 2021.

De forma integrada, colocou-se como fundamental conhecer aspectos marcantes da história do direito à educação no Brasil, como também os tratados internacionais e a abordagem constitucional nesse processo, culminando no alcance atual de justiciabilidade da educação. Ainda, coube uma revisão de literatura sobre a importância dos instrumentos jurídicos de proteção e das problemáticas acerca da efetivação do direito à educação no país.

Desta feita, a primeira sessão temática do desenvolvimento deste artigo evidencia discussões sobre o papel estatal na promoção da educação como um direito social, lançando mão do levantamento de normativas e de aporte teórico pesquisado. A segunda sessão trata a justiciabilidade e judicialização como meio para exigir direitos, com foco na educação; seguido de uma abordagem sobre o papel da mobilização da sociedade civil – na relação Estado e sociedade – para a concretização da justiciabilidade desse direito diante dos atuais desafios. A terceira sessão apresenta a pesquisa empírica realizada, a qual sinaliza resultados, contradições e evidências atinentes à justiciabilidade levantada no território sul baiano, com duas partes temáticas que desdobrarão a respeito das evidências encontradas: a primeira com informações do Ministério Público da Bahia e a segunda com achados nos citados portais institucionais de notícias.

³ A pesquisa que fundamenta este trabalho foi realizada entre agosto de 2020 e julho 2021 - período compreendido pela pandemia do novo coronavírus, Covid-19, - por meio de uma bolsa de Iniciação Científica financiada pela Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) - Edital PROPPG 03/2020 -, razão pela qual a abrangência geográfica de parte da pesquisa empírica justifica-se pelo engajamento territorial e pertinência local.

2 A educação como direito social e o papel do Estado: aportes legais e teóricos

Os direitos sociais incluem-se nos chamados direitos de segunda geração dos direitos humanos: direitos econômicos, sociais e culturais. O direito à educação faz parte desse escopo, sendo marcado por lutas históricas em torno do papel do Estado na prestação de serviços e implementação de políticas públicas, que tem como pauta principal a busca por cidadania (BOBBIO, 2014). Assim sendo, consideramos imprescindível realizar um breve itinerário em torno dos aportes bibliográficos - legais e teóricos - sob prisma interdisciplinar e exploratório, a fim de demarcar o que hoje se reconhece como um direito universal e justiciável.

Cury (2002), ao traçar um paralelo entre países europeus, delineia concepções a respeito do acesso ao sistema de ensino, que era compreendido como forma de evolução da sociedade, ganhos financeiros e solução de problemas coletivos. Essas concepções diferem das adotadas em países da América Latina, marcados por violentos processos de colonização, exploração, escravidão e autoritarismos, cuja ação retardou as conquistas relacionadas à educação para todas as pessoas, dadas as relações de poder e dominação, o que lança uma luz inicial à dimensão política em torno do acesso à educação escolar.

Documentos internacionais corroboram com tal dimensão, ao lado da jurídica e pedagógica, como é o caso da reafirmação do direito à educação em declarações, pactos e convenções. É o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), além da Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), bem como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien (1990) e o Protocolo de San Salvador de direitos econômicos, sociais e culturais (1996). Tais documentos se tornam fundamentais para discussões nacionais, sob uma ótica política, histórica e global, acerca da indução da garantia do direito universal à educação em ordenamentos jurídicos, não obstante a dimensão de luta resida no abismo entre o reconhecimento do direito e a concretização respectiva, que também deve ter garantia em lei nacional para se configurar um instrumento de exigibilidade. Dessa forma, se faz necessária a busca pela positivação nacional e pela efetivação (CURY, 2002).

O surgimento do Estado de direito, sob a lógica do sistema capitalista, passa pelo liberalismo e por processos de reivindicação para a limitação do poder dos governantes e de práticas autoritárias, âmbito no qual surge a ideia de cidadão e de direitos fundamentais, substituindo a noção de súdito, assim como a centralidade do princípio da legalidade no âmbito

do Estado moderno. Essas questões sinalizam para a importância, no decurso da história, de um Estado não apenas limitado do ponto de vista das liberdades individuais, mas também provedor de garantias e direitos, promotor de participação social, que culmina com a concepção de Estado democrático de direito, forjado a partir do princípio da soberania popular e, em perspectiva, voltado à justiça, participação e controle sociais (VIEIRA, 2001).

Nessa esteira, a ideia geral do exercício da democracia se torna um fator fundamental para a possibilidade da efetivação dos direitos sociais e, em especial, a educação, tendo em vista que este pode ser compreendido – nos marcos de direitos humanos – como um direito que potencializa outros direitos, pois orienta a participação e o exercício na vida pública. Tal perspectiva atrela-se ao pensamento do educador e jurista Anísio Teixeira (1977, *apud* ALMEIDA, 2019), que considera a educação necessária para e na democracia, sendo que para ele “o ideal, a aspiração da democracia pressupõe um postulado fundamental ou básico, que liga indissolúvelmente educação e democracia” (TEIXEIRA, 1956a, s/p), e a correlaciona diretamente à consolidação e ao exercício democrático mais amplo no país.

Nesse sentido, pelo menos desde 1776 (revolução americana) e 1789 (revolução francesa), vem-se tentando a organização de um Estado, que afinal viemos a chamar de democrático, em que o indivíduo conserve um mínimo de independência pessoal e, na parte em que se sinta subordinado, participe, de algum modo, do poder a que esteja sujeito, intervindo em sua constituição e podendo ainda recorrer dos seus atos, mediante mecanismos indiretos e complicados, mas suscetíveis de razoável eficácia. (TEIXEIRA, 1956, s/p)

Por isso, a Constituição Federal de 1988 é um marco jurídico da redemocratização e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil, notadamente dos direitos sociais. Desde 1934 as Constituições brasileiras conferiram alguma proteção aos direitos sociais e econômicos, porém só em 1988 eles foram tratados como direitos fundamentais e com aplicabilidade imediata (PIOVESAN; VIEIRA, 2006). Portanto, é a Constituição de 1988 que inova ao fortalecer o direito de todos à educação e a sua justiciabilidade (XIMENES, 2010).

Hoje, a educação está regulamentada em leis publicadas como desdobramento e fundamentação de marco democrático, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069/1990, além da LDB de 1996 e do Plano Nacional de Educação de 2001, que teve vigência até 2011, outrora instituído pela Lei nº 10.172/2001. (CURY; FERREIRA, 2010).

Atualmente, prima-se pelo direito à educação e dever de educar atrelado ao papel do Estado, que reconhece o ensino fundamental como um direito desde 1934 e como direito

público subjetivo desde 1988 (artigo 208, parágrafo 1º da Constituição de 1988), sendo um bem jurídico individual e coletivo e com a força de direito de ação. Historicamente, a educação aparece como um fundamento da política social no primeiro marco constitucional brasileiro, a Constituição monárquica de 1824, porém só houve maior abrangência durante o século XX, e no final deste houve discussões a respeito da importância da educação, porém sem aplicabilidade. Em 1967, o ensino fundamental passou a ser de quatro para oito anos obrigatórios e gratuito, sem discriminação de idade que, se não atendida, possibilitava a demanda judicial para a exigência de atendimento escolar mediante vaga perante as autoridades competentes.

Nesse mesmo sentido, o parágrafo 2º do artigo 208 da atual Constituição dispõe que “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. A Carta Magna preconiza, nos incisos do artigo 208, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: “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” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009), prevendo-se o atendimento educacional especializado a pessoas com deficiência, a oferta de educação infantil e, dentre outros aspectos, o ensino noturno. Ademais, compete ao poder público zelar pela presença escolar, junto aos pais ou responsáveis (parágrafo 3º) - dispositivo que deve ser observado, de maneira integrada, ao ECA.

A Constituição designa ao Ministério Público, no capítulo IV, seção I, a função essencial jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127), bem como o dever de promover o inquérito civil e a ação civil pública, criada em 1985, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (inciso III, art. 129). Para Abrantes (2007, *apud* SILVEIRA, 2011), a criação da ação civil pública constitui um marco na transformação do ordenamento jurídico do Brasil, pois reconhece e dá visibilidade aos direitos difusos e coletivos pela possibilidade de tramitação de um processo judicial para sua efetivação.

A Constituição Federal ao estabelecer o regime jurídico da educação e ao estabelecê-la como direito público subjetivo garante o direito da sua justiciabilidade, possibilitando a cada pessoa reclamar e requerer ao Estado - diretamente ou por meio judicial - a prestação educacional, sob pena de responsabilização da autoridade competente para oferecê-la. A LDB também apresenta a possibilidade de acionamento do Sistema de Justiça para a concretização

do direito à educação básica, como um direito público subjetivo, ao apregoar: “Podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo” (Artigo 5º, Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013). O texto anterior considerava apenas o ensino fundamental.

No que se refere aos diferentes mecanismos judiciais abrangidos pelo prisma da justiciabilidade no âmbito judicial, o mandado de segurança é um instrumento jurídico contido no quadro das garantias fundamentais da Constituição brasileira voltado à “proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público” (art. 5º, inciso LXIX). Quando coletivo, o mandado de segurança pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (inciso LXX).

Ademais, o mandado de injunção também é um instrumento jurídico cabível, sendo possível utilizá-lo quando não há a existência de uma norma regulamentadora para a efetivação de determinado direito constitucional, a saber: “Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (art. 5º, inciso LXXI). Também é possível requerer o direito via extrajudicial, por meio do Inquérito Civil, procedimento administrativo e sindicância (SILVEIRA, 2006, *apud* CABRAL 2008). De outra parte, há também o termo de ajuste de conduta (TAC):

Antes de entrar com uma ação civil pública contra o Estado, pode o Ministério Público procurar o ente público, ouvir seus argumentos, fazendo com que assumam o compromisso que irá proceder de modo a garantir que o direito não seja desrespeitado. Este TAC é um título executivo extrajudicial, ou seja, se o Estado não cumprir, o MP pode pedir que a Justiça faça-o cumprir (AÇÃO EDUCATIVA, 2005, *apud* CABRAL, 2008).

O ECA guarda, como citado anteriormente, estreita relação com a garantia e promoção do direito à educação de crianças e adolescentes, dispondo sobre a proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos na infância e adolescência, cabendo responsabilidade caso haja o não oferecimento dos direitos previstos ou oferta irregular desses, o que assegura a possibilidade da justiciabilidade em diversos direitos além do educacional. O tratamento

jurídico das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, que devem ser protegidos pelo Estado e prioritariamente atendidos nas políticas públicas é outro destaque, desdobrando-se na necessidade de se priorizar, por exemplo, recursos e investimentos em políticas educacionais para este público, que se encontra em situação peculiar de desenvolvimento. Assim, embora hoje, constitucionalmente, a educação básica seja um direito de todos, em qualquer idade e contexto, e haja a obrigação do Estado em garanti-la em instituições de ensino de forma gratuita, há que se destacar a liberdade de ensino e a prioridade legal de atendimento de crianças e adolescentes, razão pela qual se associa a idade escolar obrigatória de 4 a 17 anos.

Em relação ao ensino superior, destaque-se o acesso mediante a capacidade de cada um, segundo a própria Constituição Federal e a LDB (BRASIL, 1996), e o exercício da autonomia universitária (VIEIRA, 2001). Saliente-se que o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio das Câmaras de Educação Básica (CEB) e de Ensino Superior (CES), além do Conselho Pleno (CP), deliberam normas específicas - Pareceres e Resoluções - para cada nível e modalidade de ensino, além de temas de interesse nacional, induzindo políticas e regulamentando as diferentes questões afetas à realização do direito à educação e das políticas públicas correspondentes para todas as pessoas, servindo igualmente de fundamentação jurídica para a sua exigibilidade, notadamente quando se refere a políticas educacionais com equidade. (OLIVEIRA, 2020).

Romualdo de Oliveira (1999) afirma o avanço garantístico para a educação a partir da Constituição Federal de 1988, com destaque para gratuidade em todos os níveis de ensino da rede pública (art. 206, IV), ampliado ao ensino médio, visando a “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (art. 208, II), que era tratado nas Constituições anteriores como exceção; como também normatiza questões relacionadas ao ensino superior (art. 207), nunca antes tratado; bem como o acesso à creche e pré-escola no âmbito da Educação Infantil, que antes era livre e passa a ser incorporada ao sistema de ensino (art. 208, IV).

Nessa esteira, surgem os instrumentos jurídicos para a garantia do direito à educação e dos direitos na educação (como transporte escolar, atendimento educacional especializado, políticas de permanência estudantil, alimentação e afins), o que possibilita intervenção do Sistema de Justiça, tal como o Ministério Público e a Defensoria Pública, para restabelecer o direito quando este for negado ou negligenciado pela ação ou pela omissão do Estado. É o que o artigo 5º da Constituição de 1988, inciso XXXV, dispõe de forma ampla: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Piovesan e Vieira (2006) chamam atenção para a função fiscalizadora do Poder Judiciário em relação à obediência aos parâmetros constitucionais visando a eficácia dos direitos fundamentais, principalmente os direitos sociais e econômicos, uma vez que esses demandam atividade contínua dos Poderes Públicos. Apontam, ainda, que tais garantias não podem desconsiderar a chamada cláusula da reserva do financeiramente possível na realização de políticas públicas, embora haja interpretação no sentido de que tal aspecto não exige a efetividade do direito, uma vez que não é permitido desatenção no implemento dos direitos constitucionais fundamentais. Dessa forma, essa reserva não pode ser invocada pelo Estado como forma de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais.⁴

Desta feita, deve ser observada a máxima efetividade dos direitos sociais, sob a égide da Constituição Federal, compreendendo-se que o orçamento público é objeto de manejo do próprio Estado na consecução de políticas públicas, como a educacional, voltadas à efetivação de direitos fundamentais. O orçamento, ou as receitas, a partir da preferência constitucional aos direitos fundamentais, ao lado do princípio da dignidade da pessoa humana como maximizador das normas e práticas públicas, devem passar por realocação por parte do Estado a fim de não negligenciar o direito (PIOVESAN; VIEIRA. 2006).

Isto porque, a Constituição de 1988 dedicou a mesma força protetiva ao conjunto dos direitos fundamentais — direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais —, protegendo seus conteúdos e garantias em cláusulas pétreas que deveriam impedir reformas tendentes a aboli-los. À luz dos princípios jurídico-políticos de proteção aos direitos sociais na Constituição e as regras instituidoras de “garantias de financiamento adequado, proporcional e progressivo”, com ênfase na educação, tratam-se de direitos que possuem aplicabilidade imediata e, com isso, exigibilidade jurídica (justiciabilidade) e máxima realização progressiva e de proibição do retrocesso social, de forma que o descumprimento de políticas públicas definidas em sede constitucional é hipótese legitimadora de intervenção jurisdicional (PINTO; XIMENES, 2018).

3 Justiciabilidade e judicialização: debates acerca da exigibilidade do direito à educação

⁴ A esse respeito, conferir posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), tal como o Recurso Extraordinário 956.475, ADPF 186/2012, AI 598.212 ED / PR e ARE 761.127/2014 AGR / AP.

Ações judiciais buscam garantir a efetividade de um direito pela provocação ao Judiciário por meio da judicialização. A justiciabilidade, como exigibilidade ampla, se torna uma estratégia possível para buscar a concretização do direito pelas vias disponíveis - sejam judiciais ou administrativas. Para Cabral (2008), a justiciabilidade se torna importante tendo em vista o seu reconhecimento como parte e complementação da democracia, no Poder Executivo e Legislativo, constituindo-se como a possibilidade de se exigir um direito quando este sofrer ameaça ou violação. Para isso, se faz necessária uma iniciativa articulada com um conjunto de atores sociais e políticos (XIMENES, 2010).

No âmbito da educação, Cury (2010) analisa o fenômeno da judicialização como a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais com vistas a proteger o direito e, também, para cumprir as funções constitucionais dispostas acerca da atuação do Ministério Público e outras instituições legitimadas à proteção de direitos.

De outra parte, Lins (2009) aponta os obstáculos da exigibilidade das normas de direitos fundamentais, identificando três principais, que a autora intitula de “tripé denegatório”: suposta baixa densidade normativa, reserva do financeiramente possível e reservas do legislador e do administrador. A eficácia dos direitos fundamentais vinculante em relação ao Poder Público leva a autora a refletir sobre os conceitos de exigibilidade e justiciabilidade, sendo esta caracterizada como forma específica de exigibilidade em juízo, com a possibilidade da lesão de um direito ser conhecida pelos tribunais. A baixa densidade normativa dos direitos sociais, ao lado do contraste de eficácia entre eles, representaria a chamada concretização constitucional seletiva. No entanto, a programaticidade das normas constitucionais de direitos sociais vincula o legislador infraconstitucional ao futuro, de modo que não se trata da simples eficácia programática ou diretiva que deve ser considerada, visto que as normas constitucionais devem ser tratadas como obrigatórias perante os órgãos do poder político, dando normatividade às normas programáticas (CANOTILHO, 1999, *apud* LINS, 2009).

Lins (2009) compreende que programaticidade não significa ausência de vinculação da norma, havendo uma problemática com a suposta superação da compreensão de que as normas sociais são destituídas de juridicidade, cujo entendimento persiste na jurisprudência e na doutrina, apresentando perigo na negação mascarada da normatividade desse direito. Hoje, o problema da vinculação, aplicabilidade e justiciabilidade da norma só existe no plano teórico, uma vez que parte das normas constitucionais sociais foi densificada por significativa legislação infraconstitucional, como as leis citadas anteriormente neste artigo. Dessa forma, a baixa densidade normativa não pode ser usada como justificativa.

A segunda questão que compõe o tripé denegatório é a reserva do financeiramente possível, que deve ser vista como ponderação do disponível, ou seja, o que poderá cobrar razoavelmente do Estado, mas não como justificativa para a não concretização dos direitos sociais, que demandam implementação e manutenção, e são imediatamente exigíveis, dada a aplicabilidade imediata do conjunto de direitos fundamentais, cenário no qual se insere a educação. Tal processo depende, neste sentido, da razoabilidade, que é necessária administrativamente para o reconhecimento dos recursos que o Estado deve arcar para a efetividade dos direitos (LINS, 2009).

Por fim, para a autora, o terceiro obstáculo indica as reservas do legislador e do administrador, cuja percepção é de um sistema de preservação da democracia, pautado na interdependência entre os poderes, com a existência de um tribunal constitucional que fiscalize a vinculação das normas constitucionais (LINS, 2009).

Desse quadro teórico, é possível perceber que o direito à educação tem sido construído paulatinamente, no âmbito das lutas sociais e dos debates teóricos e constitucionais, ao passo em que as normativas regulamentadoras desse direito constitucional se constituem como um fundamental instrumento de luta, direcionada à implementação e da proibição do retrocesso do direito à educação. Garantir a efetivação de tal direito é estar envolvido em várias lutas políticas, fora e dentro das instituições, tendo em vista que a educação é gerida pelo Estado, porém a sua qualidade e universalidade, com equidade, despontam como categorias chave para sua efetividade. Nesse sentido, a participação e o controle sociais em relação à administração pública se torna fundamental para reivindicar os interesses sociais e locais, que estão inseridos no campo de diversas disputas políticas e também jurídicas ante demandas de diferentes grupos sociais e suas peculiaridades educacionais.

O campo do direito à educação perpassa por uma amplitude abarcando não só o direito a uma vaga, na educação básica ou superior, mas também direitos na educação, com múltiplos fatores relacionados à garantia do direito de aprender e de permanecer na trajetória escolar ao longo da vida. Hoje, na esfera judicial encontram-se demandas do direito à educação e dos direitos na educação, como as reivindicações por acesso à vagas na escola pública desde a educação infantil até o ensino superior, transporte público escolar, garantia de material didático, alimentação escolar, como também o atendimento educacional especializado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2019).

O conjunto de normas citadas até aqui - Constituição Federal de 1988 (art. 205), o ECA (art. 53) e a LDB (art. 2º) - estabelece objetivos explícitos para uma efetiva educação ao dispor

que sua aplicação deve se direcionar para o preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, prefigurando uma ordenação legítima de prioridades em metas educacionais elencadas no PNE de 2014. Esses resultados só podem ser alcançados a partir de uma educação de qualidade em todos os aspectos (CURY; FERREIRA, 2010).

Cabral (2008) ao abordar o direito à qualidade do ensino fundamental entende que esse não tem sido garantido conforme instituído pela Constituição Federal de 1988 e o ECA, uma vez que aquela traz expressamente o direito à qualidade na educação, com o reconhecimento jurisdicional, “independentemente de o Estado estar ou não aparelhado e organizado” (p. 154). Segundo o artigo 206 da Constituição, o ensino será ministrado com base em alguns princípios, e um deles é “a garantia de padrão de qualidade” (inciso VII), que foi previsto como diretriz e inserido no âmbito da meta 20 do PNE vigente, assim como aprimorado - em aspectos financeiros e de participação social - por meio da Emenda Constitucional nº 108/2021. A LDB/96, no entanto, já assegurava, em abstrato o dever do Estado para com uma educação escolar pública mediante a garantia de “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” (art. 4º, inciso IX).

Nessa direção, para Oliveira e Teixeira (2019) é possível identificar uma crescente demanda judicial pela educação, que pode ser apontada como resultado da ampliação dos direitos da população, bem como dos mecanismos de exigibilidade e as ações ou omissões inconstitucionais que resultam no não atendimento ao direito à educação. Na educação básica, do ponto de vista de todo o território nacional, as reivindicações se caracterizam, em grande parte, por acesso a vagas em creches destinadas às crianças de 0 a 3 anos. As demandas direcionadas a instituições municipais são oriundas dos órgãos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, como os Conselhos Tutelares, as Promotorias de Justiça e as Defensorias Públicas.

Entretanto, essas reivindicações possuem, em geral, um caráter individual que buscam a garantia de uma vaga, quando nessas instituições há filas de espera por atendimento, o que não representa ou implica necessariamente na ampliação de políticas públicas, ou seja, de ações voltadas ao coletivo, em que pese seja uma pauta histórica de movimentos sociais. Cabe salientar, assim, que a educação infantil é hoje a primeira etapa da educação básica, segundo a LDB, cujo papel é inaugural na vida escolar e no direito à educação ao longo da vida, de forma que essa etapa do ensino passa a ter diretrizes próprias, além de metas e estratégias de

atendimento no PNE, não obstante as creches sejam as instituições escolares que configuram o maior *déficit* de atendimento no país (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2019).

A pré-escola e a creche se constituem um importante momento socializador e de aprendizagem das crianças, como também uma política que afeta seus responsáveis, haja vista o contexto social marcado por desigualdades raciais e de gênero, no qual as mulheres costumam ser as principais responsáveis pelo cuidado com as crianças. A ampliação de vagas com qualidade, do ponto de vista estrutural e metodológico, configura-se uma pauta coletiva e vai além de garantias individuais/individualistas e necessidades isoladas. Alvarenga (2018) aponta que só há realocação na fila, os quais aqueles que entram com ações individuais na tutela do direito à educação infantil ficam mais à frente na lista de espera. A autora lança observações fundamentais no que tange a atuação do Poder Judiciário em um cenário de crise política, o qual há pouca efetividade pública na promoção e efetivação dos direitos sociais, o que resultou na intensificação da judicialização nesta seara.

Alvarenga (2018) aponta, ainda, que o crescimento da judicialização ocorre também pelo processo da educação a respeito dos direitos, assim como o incremento do número de Estados que instituíram Defensorias Públicas, o que promove e facilita o acesso à justiça para a ampla população, com atendimento jurídico gratuito. A autora, além de observar a crise de legitimidade dos demais poderes do Estado - que pode ser notada nesses processos de aumento da necessidade da intervenção judicial -, compreende também que é preciso rever a relação entre Estado e sociedade civil. Tais apontamentos evidenciam o papel do judiciário, ao lado de outros órgãos do Sistema de Justiça, para resguardar esses direitos, bem como a necessidade de órgãos públicos voltados à litigância gratuita, além da aproximação entre a população, instâncias políticas, espaços de representação e órgãos de controle, para que as demandas e debates referentes aos direitos sociais possam ocorrer com maior efetividade no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo face à sociedade. Dessa forma, Alvarenga (2018) compreende que o campo político deve ser observado e moldado para atender de forma efetiva os direitos sociais, evitando ao máximo a massificação da judicialização.

A jurista e docente Nina Ranieri (2017, p. 145) compreende a educação como um problema político, “que diz respeito à tomada de decisões coletivas, à legitimação e ao exercício do poder nas sociedades contemporâneas”. A autora destaca a quantidade de casos protocolados no Supremo Tribunal Federal (STF) entre 1998 e 2013, correspondendo a mais de quatro mil reivindicações. Afirma que até os anos 2000 raros foram os casos que, diretamente, demandavam tutela para o exercício individual ou coletivo do direito à educação; e, até o final

de 2013, a maior quantidade de ações educacionais julgadas pelo STF não ocorreu no campo da defesa de direitos sociais e individuais indisponíveis. Ela compreende que o fator explicativo da grande quantidade de ações é o fortalecimento da proteção do direito no âmbito educacional com os instrumentos jurídicos para a reivindicação, como também a caracterização do ensino fundamental como direito subjetivo público; além da ampliação da competência do Ministério Público pela Constituição Federal vigente (arts. 127 e 129), como a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a ação civil pública para defesa de direitos coletivos.

Ranieri (2017) reúne aspectos importantes no que tange à incorporação das jurisprudências relativas ao direito à educação, que ganhou corpo a partir dos anos 2000. Sua construção se dá a partir de casos educacionais paradigmáticos que se vinculam uns aos outros, o que também incentiva as construções legislativas federais, como exemplo a adoção de ações afirmativas pelas instituições federais de ensino com a Lei 12.711/2012, após julgamentos com base constitucional, e aponta que a participação do STF na efetivação do direito à educação foi mais eficiente que a do Legislativo entre 1988 e 2013.

Essas questões são cruciais para compreender a relação estabelecida entre os Poderes, podendo servir de lente analítica para se observar o cenário social e as necessidades da população, bem como a efetividade das políticas públicas concretizadoras do direito social à educação. Além disso, possibilitam vislumbrar novas interpretações pertinentes aos direitos garantidos pela atual Constituição, uma vez que os campos político e jurídico são atravessados por disputas ideológicas e de narrativas. Nessa esteira, uma pauta relevante e anteriormente citada para as discussões em torno da justiciabilidade é a qualidade na educação, pois para a plena efetividade da educação básica, por exemplo, é preciso que haja insumos básicos investidos nas instituições e nas políticas de ensino em prol da qualidade no ensino, sendo ainda necessário estabelecer regulamentações e ações implementadoras em torno do disposto na Emenda Constitucional 108/2020, que dispõe, entre outros aspectos, sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Sobre o tema, Cury e Ferreira (2010) já pautavam a necessidade de definição de padrões de qualidade objetivos para que os direitos na educação e à educação pudessem ser reivindicados de forma efetiva e possibilitassem uma resposta satisfatória, com base em padrões mínimos, em todo o território nacional.

Paro (2001), por seu turno, compreende que a qualidade do ensino público básico no Brasil carece de atenção para a melhoria, e não é possível ter qualidade sem quantidade, nem quantidade sem qualidade, por isso o atendimento quantitativo é uma falácia, sinaliza. Para o

autor, muito se fala em mais e melhores escolas, mas esse discurso é vago, pois não há concretude acerca de que tipo de educação se quer, atentando para o risco que se corre de se orientar pelo padrão conservador dominante de qualidade. Coloca, ainda, que é preciso fortalecer a cultura e reforçar a condição de educação para alcançar esses direitos.

Ximenes (2014) contribui na percepção da qualidade do ensino ao pensar um marco conceitual normativo desse princípio para servir de análise e de proposição no âmbito jurídico, com foco no direito à qualidade do ensino com o máximo de recursos disponíveis, até que haja a plena realização da efetividade da educação à luz dos ditames constitucionais.

Amparo e Santana (2017) refletem sobre a importância da justiciabilidade dos direitos sociais, uma vez que esses podem assegurar os direitos humanos com a defesa judicial. Apontam que essa necessidade indica um cenário de um país com o Estado ausente das necessidades da população, contribuindo para a manutenção das desigualdades sociais.

Tais reflexões representam um acúmulo relevante no debate sobre direito à educação e sua justiciabilidade, incluindo-se a judicialização e expressando igualmente desafios jurídico-político-sociais no campo da educação, sobretudo em garantir plenamente o que está normatizado e, mais uma vez, demonstram a necessidade de uma sociedade civil atuante e mobilizada, que passaremos a abordar.

3.1 A sociedade civil como mobilizadora da justiciabilidade do direito à educação: alguns exemplos

A relação entre Estado e sociedade civil é marcada por disputas e embates, notadamente quando tratamos da elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas sob um prisma multicêntrico, ou seja, que considera os diferentes atores sociais em sua demanda e realização, sendo o Estado um catalisador de demandas e um propulsor de ações, cujas responsabilidades já estão delineadas pela legislação à luz do federalismo, da divisão de Poderes e do regime democrático. No campo educacional, sabe-se que a luta pela garantia legal como direito universal vem sendo travada historicamente por diferentes grupos e movimentos sociais, de forma isolada ou articulada, representando um verdadeiro campo em permanente disputa – de narrativas, como dito, mas também de financiamento e insumos de execução. Dessa forma, a sociedade civil representa um âmbito imprescindível de participação e controle social – para

além do controle jurisdicional - ante a possibilidade de exigibilidade desse direito pela via administrativa ou judicial.

A Campanha Nacional Pelo Direito à Educação⁵ é um bom exemplo de ações organizadas da sociedade civil em prol do direito à educação e também dos direitos na educação. A Campanha atua há 22 anos e foi construída a partir de um conjunto de organizações da sociedade civil que participou da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000, cujo objetivo era alcançar a educação para todas as pessoas. Assim, a Campanha somou forças políticas para mobilizar e reivindicar a efetividade dos direitos educacionais.

Ela considerada a articulação mais ampla e plural em prol da educação pública no Brasil e articula centenas de grupos e entidades, como comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, como também milhares de cidadãos que se interessam na luta pela educação pública de qualidade. A Campanha tem como missão buscar tanto a efetivação de políticas educacionais já existentes, como também a ampliação dessas políticas, com o objetivo de possibilitar o pleno direito no âmbito da educação pública. Conta com um comitê diretivo nacional e também possui comitês regionais, sendo importante para a articulação descentralizada e voltada às diferentes realidades das regiões do Brasil. A rede ainda é fundadora da Campanha Global pela Educação (CGE), da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade) e fundadora da Rede Lusófona pelo Direito à Educação (ReLus).

Uma das estratégias de atuação da Campanha Nacional é exatamente a justiciabilidade, a partir do acionamento dos mecanismos jurídicos para a efetivação dos direitos educacionais em todos os âmbitos administrativos e judiciais possíveis. Utiliza de instrumentos como a Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), para o controle da constitucionalidade, e da atuação via *Amicus Curiae*, que tem por função fornecer subsídio técnico para decisões dos tribunais, além da participação especializada em audiências públicas. Foi o caso da atuação como *amicus curiae* em ação contra a Emenda Constitucional 95/2019 de teto dos gastos, em que atuou ao lado de outras instituições da sociedade civil junto ao STF⁶, e em ação judicial que confronta dados da Secretaria de Educação Paulista usados para defender

⁵ Para mais informações conferir o *site*:<<https://campanha.org.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

⁶ Fonte: <https://campanha.org.br/noticias/2017/08/08/campanha-nacional-pelo-direito-a-educacao-e-aceita-em-amicus-curiae-no-stf-contra-a-ec-952016-do-teto-de-gastos/> Acesso em 20 ago. 2022.

retorno presencial às aulas⁷; assim como de participação em audiência pública convocada pelo STF para debater política de matrícula de estudantes com deficiência em escolas segregadas, como indicava o Decreto 10.502/2020.

De maneira integrada, também desenvolve ações voltadas à articulação institucional com parcerias construídas com organizações e movimentos a nível local, nacional e internacional; e atua na ação política junto às autoridades - *advocacy* – como forma de lutar por uma causa e ajudar a construir caminhos para a solução de problemas, haja vista a formulação e implementação de políticas públicas. Nessa ação, desenvolve a atividade política, que são as reuniões, audiências, atos e posicionamentos públicos, bem como a pressão virtual para discutir a legislação e as políticas públicas.

Nessa esteira, a comunicação das ações realizadas pela sociedade civil e a ampliação dos debates e da participação social – em audiências, consultas, conferências, fóruns e conselhos - são fatores relevantes às disputas colocadas jurídica e politicamente no campo do direito à educação e das políticas correlatas. É o caso, também a título de exemplo, das articulações via Fóruns de educação, como o Fórum Nacional de Educação (FNE)⁸ e os Fóruns estaduais e municipais, que são espaços de interlocução permanente entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, constituindo-se como uma reivindicação histórica de movimentos sociais. O funcionamento do FNE foi deliberado pela Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE), ganhando um caráter permanente pela Portaria do Ministério da Educação 1407/2010 e previsto no PNE. Tais ações mostram o poder e potencial de uma sociedade organizada em prol dos direitos, que não devem apenas ser esperados pelos governantes, que muitas vezes são omissos.

3.2 A judicialização e os desafios para a efetivação do direito à educação

Silva e Scherf (2020) demonstram preocupação no que tange a política institucionalizada no Brasil atual - o avanço no movimento conservador e o desmonte da educação pública -, uma vez que os interesses do setor privado têm gerado um viés mercadológico para as políticas sociais, colocando em risco os direitos universais e as políticas

⁷ Fonte: <https://campanha.org.br/noticias/2021/05/12/campanha-e-repu-sao-aceitas-como-amici-curiae-em-acoes-judiciais-que-confrontam-dados-oficiais-da-seduc-sp-usados-para-defender-retorno-presencial-aulas/> Acesso em 20 ago. 2022.

⁸ Mais informações, conferir em: <https://fne.mec.gov.br/> Acesso em 20 ago. 2022.

pública conquistadas. Os autores sinalizam como início do retrocesso atual a Emenda Constitucional de 2016 sobre o teto dos gastos (EC 95/2016), que limitou os investimentos públicos por vinte anos, seguido da redução de verba para a educação superior. Apontam que as recentes iniciativas de precarização da educação pública, apesar de mecanismos legais que preconizam a sua garantia, apresentam o desafio de tradução do plano formal para o material, ou seja, do prescrito para o instituído, uma vez que os direitos sociais estão relacionados também ao espectro de atuação discricionária da Administração Pública e se vinculam à disponibilidade orçamentária, embora façam parte da regra de realização progressiva.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos também é importante mecanismo de reivindicação da educação no Brasil, que aceitou a jurisdição contenciosa, decidindo sobre o conflito e atendendo uma das partes. O Estado brasileiro tem, dessa forma, obrigação referente à educação de acordo com o Sistema Global de proteção dos direitos humanos e também do Sistema Regional Interamericano. Tanto o poder judiciário brasileiro, quanto o Sistema Interamericano, tem força para decidir sobre conflitos, possuindo o mesmo objetivo de proteção e se relacionando à teoria do duplo controle, segundo a qual “agora deveremos nos acostumar a exigir que todo ato interno se conforme não só ao teor da jurisprudência do STF, mas também ao teor da jurisprudência interamericana [...]” (RAMOS, 2016a, p. 323 *apud* SILVA; SCHERF, 2020, p. 360).

Nesse cenário, Silveira (2011) elenca objetos que podem ser alvo de controle jurisdicional, como as políticas públicas, seja o alcance das metas do PNE ou o cumprimento do orçamento público, por exemplo. A autora compreende que a transformação do conflito em uma demanda judicial depende de alguns fatores, como a percepção da pessoa lesada e o conhecimento da possibilidade de reparação do dano. Dessa forma, considera que há grupos vulneráveis socialmente que tem maiores dificuldades em observar o dano e litigar, e mesmo aqueles que tem conhecimento dos seus direitos, por vezes se sentem impotentes ou silenciados para reivindicar. Por esses motivos, a possível baixa reivindicação dos direitos não significa a sua plena efetivação; além disso, o acesso ao judiciário se mostra ainda limitado (SILVEIRA, 2011). A judicialização passa a ser facilitada nos países a partir de questões como:

[...] a democracia; a separação de poderes; o reconhecimento formal de direitos; a consciência dos meios judiciais pelos grupos de interesses e pelos partidos de oposição na realização de seus objetivos; inefetividade das instituições majoritárias; a incapacidade das instituições em dar provimento às demandas sociais, delegando às cortes a tomada de decisão em determinadas áreas da política. (SILVEIRA, 2011, p. 34).

Dessa forma, um conjunto de elementos se mostra necessário para a possibilidade de reivindicação, partindo da não efetividade de um direito, ligado a normas regulamentadoras para judicialização, o conhecimento da população relativo os direitos garantidos, o conhecimento por parte da sociedade dos instrumentos jurídicos necessários para judicialização individual ou coletiva. A famigerada busca da justiça para a reivindicação se mostra como um fundamental meio democrático, que possibilita a participação e a proteção a direito lesado ou ameaçado, seja por ação ou omissão, por parte dos órgãos competentes pela garantia do direito à educação.

Para Barroso (2009, *apud* SILVEIRA, 2011), corroborando com o abordado por Alvarenga (2018), o acionamento do Judiciário deve ser eventual e controlado, visto que a democracia brasileira passa por uma crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Silveira (2011) contribui ao pautar o despreparo de membros do Judiciário para tratar o cotidiano educacional, bem como a sobrecarga de trabalho nos Tribunais, a demora nos julgamentos e os inúmeros recursos solicitados a partir de uma decisão final.

4 A justiciabilidade na prática: o que aponta a pesquisa empírica realizada no sul da Bahia?

Com o objetivo de compreender o campo de justiciabilidade a partir de um cenário local e territorialmente referenciado, buscamos evidências empíricas para identificar reivindicações alçadas no âmbito educacional entre 2014 e meados de 2021 e para melhor visualizar a realidade do entorno em que se insere a universidade na qual a investigação foi realizada, a título amostral. Destaca-se, assim, que a presente sessão temática não tem o escopo de promover análise cabal ou esgotar o tema da justiciabilidade na educação, mas apresentar e publicizar os resultados da pesquisa empírica concluída em sede de iniciação científica.

A metodologia adotada na pesquisa empírica utilizou como ferramenta, em uma etapa inicial, os pedidos de acesso à informação com fulcro na Lei nº 12.527/2011. As solicitações foram realizadas no período compreendido entre fevereiro e junho de 2021 por meio dos canais oficiais virtuais dos órgãos institucionais: Conselho Municipal de Educação de Porto Seguro, DPE/BA, DPU, MPE/BA, MPF e TJBA. Assim, foram solicitadas informações com estatísticas e objetos de pleitos consistentes em reivindicações individuais e coletivas atinentes à garantia

do direito constitucional à educação em tramitação no período de 2014 a 2021, a fim de conhecer o conjunto de demandas e os mecanismos de exigibilidade usados para a realização do direito à educação, como forma de justiciabilidade, compondo o levantamento investigativo. Desses pedidos, recebemos respostas de todos os órgãos, porém, com devolutiva efetiva de dados obtivemos retorno apenas do MPE/BA, do Tribunal de Justiça e do MPF, sendo esse último com apenas dois casos informados.

Na segunda etapa, buscamos notícias nos *sites* institucionais oficiais da DPU, DPE/BA, MPE/BA e MPF. Adotamos o recorte temporal citado com referência ao PNE de 2014, e regional, demarcando o sul baiano, de acordo com a política denominada territórios de identidade na Bahia. A seguir, são apresentadas sínteses do que foi possível levantar.

4.1 Dados processuais do MPE/BA

As informações foram obtidas através do Ministério Público da Bahia e seu grupo especializado no campo educacional - Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação (CEDUC) -, após algumas trocas de mensagens eletrônicas sobre a pesquisa, ao que recebemos uma planilha com 120 (cento e vinte) casos referente à atuação no âmbito da educação, na qual constava informação sobre o número do processo judicial, o status de andamento, o órgão de atuação, data e natureza do último movimento processual.

Em relação às datas das ações recebidas, 109 (cento e nove) casos tramitaram no ano de 2021; 1 (um) no ano de 2020, 2 (dois) no ano de 2019; 1 (um) no ano de 2018; 1 (um) no ano de 2017; 4 (quatro) no ano de 2016; 2 (dois) no ano de 2013, que não foram considerados, por estarem fora do marco temporal estipulado. Desses, apenas 10 (dez) se encaixavam no recorte regional da região Sul da Bahia, compreendendo as seguintes cidades: 1 (um) de Itamaraju; 2 (dois) de Ilhéus; 3 (três) de Teixeira de Freitas; 1 (um) de Coraci; 2 (dois) de Itabuna; 1 (um) de Eunápolis.⁹

⁹ Os casos não foram discutidos aqui neste estudo, visto que solicitamos maiores informações sobre os processos para cada Promotoria de Justiça e uma vez que o grupo CEDUC não pôde fornecer informações adicionais, para além daquelas disponíveis na consulta pública. Dessa forma, até a finalização do prazo da bolsa de pesquisa, em julho de 2021, as informações completas não foram plenamente obtidas, denotando dificuldades comunicacionais institucionais e de acesso à informação.

4.2 Dados e evidências empíricas a partir de notícias nos portais oficiais

Foram alcançadas 13 (treze) notícias no âmbito do direito à educação, as quais foram cotejadas a partir dos recortes da pesquisa, de modo que todas estão dispostas no quadro demonstrativo a seguir. As notícias apresentadas representam parte da atuação dos órgãos citados na busca de garantir direitos na educação e à educação, que perpassam questões como: autorização de curso superior, direito à cota em universidade, contratação de servidores para o funcionamento de universidades e institutos, matrículas em nível básico e creche, mensalidade em instituições privadas - em razão do caráter especial da pandemia do novo coronavírus -, transporte escolar, estrutura para segurança de discentes e direito ao reajuste salarial de professores para fim de greve. Todas essas questões fazem parte da busca pela garantia do direito à educação com qualidade e equidade, e demonstram a atuação judicial, em sede da justiciabilidade desse direito, para intervir quando se tem um conflito que resulta em direito lesado.

ÓRGÃO	TÍTULO	ANO	DIREITO ABARCADO	LINK/CANAL DE NOTÍCIA ACESSADO
Defensoria Pública da União	DPU/BA firma acordo para regularizar curso de Direito da UFSB	2021	Direito de acesso com qualidade; legalidade	https://www.dpu.def.br/noticias-bahia/61482-dpu-ba-firma-acordo-para-regularizar-curso-de-direito-da-ufsb
Defensoria Pública da Bahia	TEIXEIRA DE FREITAS – Atuação da DPE/BA garante direito à educação para criança de 5 anos	2018	Direito de matrícula	https://www.defensoria.ba.def.br/noticias/teixeira-de-freitas-atuacao-da-dpeba-garante-direito-a-educacao-para-crianca-de-5-anos/
Ministério Público da Bahia	Atuação do MP garante redução de mensalidades em escolas e faculdades de todo o estado	2020	Redução de mensalidade	https://www.mpba.mp.br/noticia/55107
Ministério Público da Bahia	Coronavírus: Escolas privadas de quatro municípios são orientadas a renegociar contratos	2020	Revisão contratual - mensalidade	https://www.mpba.mp.br/noticia/51359

Ministério Público da Bahia	Coronavírus – MP recomenda que escolas privadas de Eunápolis e Ituberá ajustem contratos com pais de alunos diante da pandemia	2020	Revisão contratual - mensalidade	https://www.mpba.mp.br/noticia/51212
Ministério Público da Bahia	Gestores municipais recebem orientações sobre regularidade da contratação de transporte escolar	2019	Transporte escolar	https://www.mpba.mp.br/noticia/47847
Ministério Público da Bahia	Itacaré: Justiça determina matrícula de crianças de até três anos em creches	2019	Matrícula	https://www.mpba.mp.br/noticia/46353
Ministério Público da Bahia	Justiça atende MP e determina que escolas municipais de Ilhéus se equipem para combater incêndios	2014	Estrutura	https://www.mpba.mp.br/noticia/28697
Ministério Público da Bahia	Intermediação do MP garante fim da greve de professores em Itamaraju	2014	Reajuste salarial de professores	https://www.mpba.mp.br/noticia/28680
Ministério Público Federal	MPF aciona União para evitar extinção de cargos e funções em universidades e institutos federais na Bahia	2019	Funcionamento/ profissionais	http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/mpf-aciona-uniao-para-evitar-extincao-de-cargos-e-funcoes-em-universidades-e-institutos-federais-na-bahia
Ministério Público Federal	Transporte Escolar: MPF celebra acordos para aprimorar licitações, contratos e serviços em municípios do sul da Bahia	2019	Transporte escolar	http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/transporte-escolar-mpf-celebra-acordos-para-aprimorar-licitacoes-contratos-e-servicos-em-municipios-do-sul-da-bahia
Ministério Público Federal	MPF recomenda que 45 municípios do sul da Bahia regularizem transporte escolar	2018	Transporte escolar	http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/mpf-recomenda-que-45-municipios-do-sul-da-bahia-regularizem-o-transporte-escolar
Ministério Público Federal	MPF recomendou e UFSB reconvocará cotistas que tiveram canceladas matrículas para Medicina no 2º ciclo de 2019	2019	Cotas na universidade pública federal	http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/mpf-recomendou-e-ufsb-reconvocara-cotistas-que-tiveram-canceladas-matriculas-para-medicina-no-2o-ciclo-de-2019

Quadro 1: Demonstrativo da identificação das notícias pesquisadas. Fonte: elaborado pelas autoras a partir de consultas virtuais aos *sites* citados.

O quadro demonstra, em apertada síntese, ambiências justiciáveis ante o dinamismo da atuação em demandas prevalentemente coletivas - de diferentes características e denotando engajamento local, social e jurídico - por parte de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública, que reverberam a vocação democrática constitucional e a alcunha prestacional do direito social e universal à educação, com qualidade e equidade.

Destaca-se que, das 13 (treze) notícias encontradas, três dizem respeito a mensalidades em instituições privadas durante a pandemia do coronavírus, outras três se relacionam ao ensino superior público e sete delas tratam de gestão municipal em algum tema ou política específica. No mais, temos a atuação predominante do Ministério Público estadual, provavelmente por seu papel institucional e abrangência de atuação.

Diante da ausência de maiores evidências e informações sobre exigibilidade jurídica do direito à educação no território, em notícias públicas ou em resposta às solicitações diretamente feitas, – o que também pode ser considerada uma evidência da pesquisa no sentido do não acesso a dados produzidos por órgãos do Sistema de Justiça - e considerando-se os recortes delineados na pesquisa, não é possível afirmar, comparativamente, se a abrangência local e o período analisado contou com aumento de demandas e de atuação dos mencionados órgãos pela proteção do direito à educação, limitando-se a elencar temas de forma exemplificativa e elucidativa dos desafios colocados, seja durante a pandemia, seja desde a descentralização de políticas pela Constituição ao ente município e algumas de suas fragilidades financeiras e operacionais em se tratando da efetividade da política educacional.

5 Considerações finais

Diante do exposto e da pesquisa realizada, observamos que garantir o direito constitucional social, público e subjetivo à educação aponta-se como um premente desafio no hodierno Estado brasileiro. Não obstante a literatura especializada coadune na compreensão de sua imprescindibilidade para potencializar outros direitos e promover o desenvolvimento humano pleno e para a participação na vida pública e social, com respeito às diferenças e autonomia, há evidentes desafios práticos no âmbito das políticas públicas e, em paralelo, na justiciabilidade desse direito. Com isso, a garantia de instrumentos para a exigibilidade -

individual e coletiva - do direito à educação é uma importante vertente de estudo e análise, ao lado das possibilidades de participação e controle social no cenário democrático, que ainda encontram muitos enfrentamentos nas relações entre os três poderes, bem como nos recursos disponíveis e na atuação judicial frente ao dinamismo educacional.

É necessário observar, contudo, a presente atuação da sociedade civil organizada e dos órgãos do Sistema de Justiça, com destaque para o Ministério Público e a Defensoria Pública, na reivindicação e mobilização desses direitos, apesar da literatura mostrar que ainda há uma distância entre o judiciário e a população, diante da defasagem dessa relação e da histórica negativa de acesso à educação à significativa parte da população brasileira, que fragiliza o próprio reconhecimento do direito e da sua exigibilidade.

A realidade pesquisada, não obstante tenha sido ancorada em recorte temporal e geográfico, sem pretensões comparativas com período anterior ou outro local, demonstrou dificuldades em prover o conhecimento detido sobre as ditas evidências, seja por ausência de maior quantitativo de casos publicizados em notícias institucionais, seja pelas negativas de prestação de informações apuradas por parte dos órgãos citados e inquiridos na pesquisa.

Com base nos aportes teóricos e normativos analisados, é possível perceber também a necessidade de parâmetros para a educação de qualidade, para que seja necessário reivindicar com base em critérios objetivos, com a devida flexibilidade para cada demanda, e também possibilitar maior cobrança do executivo e legislativo na criação e execução de políticas educacionais e na busca e alocação de recursos suficientes para elevar padrões que sejam além do mínimo.

A ausência de informações buscadas é um resultado evidenciado, o qual fragiliza a própria ampliação de conhecimento da sociedade sobre os problemas educacionais justiciados e sinaliza para a relevância e a necessidade do permanente controle social, além do jurisdicional de cunho individual. Neste sentido, urge a participação social para a efetivação da educação como direito e como política pública para todos com equidade, no intuito de que os órgãos responsáveis sejam acionados, o Sistema de Justiça articulado e os instrumentos jurídicos disponíveis de justiciabilidade e judicialização utilizados, cujo objetivo é garantir direitos não efetivados e lutar pela permanência dos que já constam normatizados, além da construção de novos que se façam necessários democraticamente, a exemplo do que citamos em termos de práticas da sociedade civil. Por fim, entende-se que outras e alvissareiras agendas e metodologias de pesquisa são possíveis e necessárias na seara do direito à educação no Brasil, a fim de ampliar e diversificar interdisciplinarmente estudos sobre o tema.

Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto Andrade de. Anísio Teixeira: filosofia da educação e democracia. **Saberes Interdisciplinares**, [S.l.], v. 12, n. 23, p. 146-156, maio 2019. Disponível em: <<http://186.194.210.79:8090/revistas/index.php/SaberesInterdisciplinares/article/view/286>>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- ALVARENGA, Flávia Quintaes Louvain. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais e a questão da demanda por ensino infantil. **Direito à educação e direitos na educação**, 2018.
- BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. Elsevier Brasil, 2004.
- BRASIL, Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL, **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 19 de dez. 2020.
- BRASIL, **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 26 de abr. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 01 jun. 2021.
- CABRAL, Karina Melissa. **A justiciabilidade do direito à qualidade do ensino fundamental no Brasil**. 2008. 195 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/92282>>. Acesso em 10 mai. 2021.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jul. 2002, p. 245-262. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2020.
- CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Justiciabilidade no campo da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 26, n. 1, 2010. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19684>>.
- DA SILVA, Marcos Vinicius Viana; DA LUZ SCHERF, Erick. A justiciabilidade do direito à educação no sistema interamericano de direitos humanos: uma possível saída para o desmonte da educação pública brasileira? **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 7, p. 350-367, 2020.

Disponível

em:<<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeinovacao/article/view/2574>>. Acesso em: 18 de abr. 2020.

DO AMPARO, Taysa Matos; DE SANTANA, Selma Pereira. JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 3, n. 1, p. 22-42, 2017. Disponível

em:<<https://indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/1835>>. Acesso em: 09 mai. 2021.

DOURADO, Luiz; PARO, Vitor. **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais: uma avaliação crítica do tripé denegatório de sua exigibilidade e da concretização constitucional seletiva. In:

Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 46 n. 182 abr./jun. 2009. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194915/000865479.pdf?sequence=3>>. Acesso em 20 ago. 2020.

OLIVEIRA, Carolina Bessa Ferreira de Oliveira. Direito e educação: notas sobre a centralidade do PNE de 2014 na implementação de políticas educacionais com equidade. In: LA REGINA, Anne Greice Soraes, et al. (org). **Etnicidades, sociedade e novos direitos: uma discussão transdisciplinar**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Judicialização da educação: regime de colaboração e rede de proteção social da criança e do adolescente. **Soc. Estado.**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 185-209, jan. 2019. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922019000100185&lng=en&nrm=iso>.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. In: **Revista Brasileira de Educação**, Mai/Jun/Jul/Ago 1999 Nº 11. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30315-31270-1-PB.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “Pacto assimétrico” ao “Estado de sítio fiscal”. **Educação & Sociedade** [online]. 2018, v. 39, n. 145, pp. 980-1003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018209544>>. Acesso em 20 ago. 2022.

PIOVESAN, Flavia; VIEIRA, Renato Stanziola. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos no Brasil: desafios e perspectivas. **Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, n. 15, v. 8, p. 128-146, abr. 2006. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1117/1013> Acesso em 10 ago. 2020.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O novo cenário jurisprudencial do direito à educação no Brasil: o ensino domiciliar e outros casos no Supremo Tribunal Federal. **Pro-Posições**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 141-171, ago. 2017. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072017000200141&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 dez. 2020.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica. **Jornal de políticas educacionais**, v. 5, n. 9, 2011. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n9_4.pdf>. Acesso em: 20 de abr. 2021.

TEIXEIRA, Anísio. Administração pública brasileira e a educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 63, 1956. p. 3-23. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/admpublica.html> Acesso em: 20 set. 2021.

TEIXEIRA, Anísio. Os processos democráticos da educação nos diversos graus do ensino e na vida extra-escolar. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 62, p. 3-16, abr./jun. 1956a. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/processo.html> Acesso em: 20 set. 2021.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, Tailândia: UNESCO, 1990.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos CEDES**, Unicamp, v. 21, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300002> . Acesso em: 17 ago. 2020.

XIMENES, Salomão. **Justiciabilidade do direito à educação: a experiência do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CEDECA Ceará)**. Ceará: CEDECA, 2010.

XIMENES, Salomão Barros. **Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-22052015-090529/publico/Tese_CORRIGIDA_Salomao_Barros_Ximenes.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2021.