

Lei de Responsabilidade Educacional

Carlos Roberto Jamil Cury*

Sumário: 1 Introdução. 2 Lei de Responsabilidade Educacional. 3 Conclusão. Referências.

Resumo: Esse artigo tem como finalidade de apresentar os fundamentos legais a propósito da tramitação de projetos de lei sobre uma lei de responsabilidade educacional. De um lado, já há um conjunto de artigos em leis que apontam para essa responsabilidade. De outro, uma articulação entre eles pode conduzir a uma maior consciência dos gestores para o cumprimento de um direito juridicamente protegido.

Palavras-chave: Lei de responsabilidade educacional. Educação e justiciabilidade. Educação, direito social e proteção jurídica.

1 Introdução

A Educação na Constituição da República de 1988 ganhou uma série de dispositivos, entre os quais a lapidar definição do art. 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Esse artigo deve ser a base tanto jurídica quanto axiológica para uma Lei de Responsabilidade Educacional. Com efeito, tal lei importa a satisfação de um direito da cidadania em que a pessoa (ou seja, cada qual = *ut singulus*) é titular do pleno desen-

* Graduado em Filosofia, mestre e doutor em educação, com ênfase na filosofia da educação, na PUC-SP. Kursou parte de seu pós-doutorado na Faculdade de Direito do Largo São Francisco - SP e outra parte na Paris V, na École des Hautes Études. Foi membro do Conselho Nacional de Educação e Presidente da CAPES. É professor do programa de pós-graduação da PUC-MG, professor emérito da UFMG, pesquisador 1 do CNPq, com inúmeras obras publicadas sobre educação.

volvimento de si; e essa pessoa se desenvolve também quando exerce seu papel como cidadão (*ut civis*) participando conscientemente dos destinos de sua comunidade e como produtor de riquezas compartilha de grupos sociais (*ut socius*) em torno da reprodução das condições da vida coletiva.

2 Lei de Responsabilidade Educacional

Ora, a fruição de um direito (*jus*) que pertence a um sujeito, dele titular, se rege pelo princípio de que *jus et obligatio sunt correlata*. Decorre daí que a todo o direito corresponde um dever (*obligatio*) da parte de outrem ou, em outros termos, a satisfação de tal direito importa na existência de um sujeito ativo da obrigação do seu cumprimento. Nossa Constituição nomeia o Estado como o sujeito maior do *dever* desta prestação social como o objeto do direito.

O dever, ao implicar um ser devedor, ou seja, uma pessoa sujeita ao adimplemento de uma obrigação, impõe tanto um comportamento ditado pela lei e pelo valor que lhe dá fundamento quanto o direito de o titular do direito exigir a satisfação do conteúdo desse direito.

Assim, o Estado tem que cumprir sua obrigação, seu dever em face de um direito da cidadania e cuja omissão acarreta uma transgressão da lei positivamente afirmada. Qualificada essa última, a decorrência é a correspondente sanção. Em outros termos, a relação direito/dever face à educação, tal como dispõe a Constituição, estabelece um *vinculum juris* que torna o Estado o sujeito ativo da obrigação por imposição legal e o cidadão o destinatário dessa prestação.

O Estado só se desonera desse dever quando a satisfação deste direito se dê na sua efetividade. Cabe ao titular do direito, como contrapartida, exigir do responsável a reparação de um direito quando negado, inclusive acionando as ferramentas jurídicas de que disponha para que tal se cumpra.

Por isso, a mesma Constituição reservou um artigo próprio a fim de explicitá-lo. Tal é o conteúdo do atual art. 208:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino regular noturno, adequado às condições do educando;

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Esse artigo não só explicita o caráter obrigatório e gratuito da educação escolar em suas etapas e faixas etárias assinaladas como deixa claro que a titularidade desse direito não se perde, mesmo quando o cidadão não haja tido o respectivo *acesso na idade própria*.

Mais do que isso, o parágrafo segundo se serve da expressão *responsabilidade da autoridade competente* para significar a quem o cidadão deve responsabilizar quando do *não oferecimento* ou de uma *oferta irregular* de um direito, desde logo, juridicamente protegido.

Por *responsabilidade* deve-se entender a obrigação que pesa sobre um sujeito em satisfazer uma prestação (social) que lhe é positivamente atribuída. Cumprir encargos, desempenhar atribuições confiadas a um administrador público é uma obrigação que não sendo fielmente cumprida responde, e é responsabilizado por eventuais omissões ou irregularidades.

Afinal, o termo autoridade é mais do que uma concessão ou delegação de poder que, em regimes democráticos, a população outorga a alguém. Esse poder jurisdicional de uma autoridade pública existe para traduzir do melhor modo o que diz o termo *autoridade*. Etimologicamente, tal termo procede do verbo latino *augere* e quer dizer *crescer*. A autoridade pública está investida de poder a fim de gerar condições para que as pessoas, na qualidade de cidadãos, *cresçam* de modo a desenvolverem suas personalidades, participarem ativamente da sociedade em que vivem e serem profissionalmente inseridos no mundo do trabalho.

Assim, do ponto de vista jurídico-administrativo, uma Lei de Responsabilidade Educacional também se funda no art. 37 da Constituição Federal:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou ima-

gens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

~~§ 3º - As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.~~

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998)¹.

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998).

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998).

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração di-

¹ Esse item da emenda que obriga a uma lei que atenda ao usuário de serviços públicos ainda não foi elaborada. O Código de Defesa do Consumidor atende ao usuário dos serviços privados.

reta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998).

O inciso I do § 3º desse art. 37 foi regulamentado pela lei n. 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa cujo art. 11 assevera:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV – negar publicidade aos atos oficiais;

V – frustrar a licitude de concurso público;

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

A rigor, a Constituição criou uma espécie de Ouvidoria Pública pela qual se cria um canal em que os cidadãos podem se expressar sobre a qualidade dos serviços oferecidos. Por outro lado, os governantes, especialmente quando candidatos, devem assumir conscientemente suas responsabilidades e haver consequências, no caso de omissão quanto ao dever do poder público no que se refere a esse direito.

Retomando o direito à educação, o ensino obrigatório, ora ampliado pela Emenda Constitucional 59/09, é *direito público*

subjetivo. Esse artigo deixa claro que o Estado é o sujeito maior desse dever e o cidadão seu destinatário e titular.

Ao explicitar os parágrafos do art. 208, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), expressão legal do art. 22, XXIV da Constituição, amplia a noção e o conjunto da responsabilidade do Estado naquilo que ele deve garantir.

Veja-se o inciso IX do art. 4º que adiciona às garantias já postas a seguinte no sentido de efetivar e garantir na educação escolar pública:

Padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem.

Após muitos esforços, o Conselho Nacional de Educação, por meio de sua Câmara de Educação Básica, normatizou essa garantia ao elaborar o Parecer CNE/CEB n. 08/2010 tomando o Custo-Aluno-Qualidade inicial como referência básica².

E, no art. 5º, a LDBEN torna mais compreensível o significado dessa obrigação:

...

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

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

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

² Esse parecer, seguido de Resolução, ainda aguarda homologação ministerial para entrar em vigor.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

Ora, por efeito do princípio de recepção, pode-se invocar complementarmente a Lei nº. 1.079 de 10 de abril de 1950, que se tornou mais conhecida por ter possibilitado o processo de *impeachment* do então presidente Fernando Collor.

Assinada durante o mandato presidencial do marechal Dutra, esta lei define os crimes de responsabilidade política e regula o respectivo processo de julgamento. Vale a pena uma remissão ao texto dessa lei:

Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República...

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

...

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

...

9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição;

3

3 O art. 141 da Constituição de 1946 trata dos direitos e das garantias individuais, já o art. 157 trata dos direitos trabalhistas. Por simetria e por simetria ampliada, pode-se recontextualizar tais artigos para os artigos 5º, 6º a 11 e 14 a 16 da atual Constituição, sabendo-se que a educação é o primeiro dos direitos sociais listados no art. 6º da Constituição de 1988.

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

...

3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

O art. 74 dessa lei estende aos governadores e a seus secretários os mesmos dispositivos aplicáveis ao presidente da República e seus ministros⁴.

Desta maneira, o dispositivo constitucional do art. 208 e o dispositivo legal do art. 5º da LDBEN ganham especificidade e têm em uma lei de 1950 mais um instrumento jurídico capaz de mediar a clareza com que o constituinte definiu a exigibilidade imediata do direito à educação obrigatória.

O conjunto do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/90, especialmente artigos 53 a 56 e artigos 70 a 73 também caminha nessa direção. É evidente que essa associação entre declaração e sanção põe à mão do titular maiores instrumentos de defesa do seu direito.

Acresce que se poderia, ainda, invocar o artigo 5º, inciso LXXI da Lei Maior. Através dele, constatada a falta de uma norma reguladora que especifique o exercício de um direito líquido e certo, cabe a concessão do mandado de injunção⁵. Mas parece não ser esse o caso da educação escolar básica que está juridicamente protegida por vários e diferentes mecanismos.

Ora, isso é um grande avanço em nosso ordenamento jurídico-constitucional, de vez que até agora e desde as propostas de reformas educacionais do Império a família seria responsa-

⁴ Por simetria, pode-se estender tal dispositivo também para os prefeitos dos municípios e seus secretários.
⁵ Esse dispositivo pretende assegurar a efetivação de uma norma que garante um direito mas cuja implementação necessita de norma específica ainda não elaborada. Se deferido pela autoridade competente, reconhece-se direito subjetivo da parte do impetrante.

bilizada no caso de manter os filhos, em idade própria, fora da escola.

Antes da Constituição de 1988, o Código Penal de 1940, por meio do artigo 246, incriminava diretamente a família através da figura do *crime de abandono intelectual*.

Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar:
Pena – detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, de quatrocentos cruzeiros a mil cruzeiros.

Em reforço a tal dispositivo pode-se acrescentar a leitura do artigo 1.638 do Código Civil de 2002: “Perderá por ato judicial o poder familiar o pai ou a mãe que: ... II – deixar o filho em abandono;”

Mas, sendo o Brasil um país federativo, esse dever de Estado relativo à cidadania educacional não é exclusivo da União. A Constituição prevê domínios de atuação para as diferentes esferas do Estado. Assim, se a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é de competência privativa da União (art. 22, XXIV) com dimensões da educação que são de abrangência nacional, há outras que pertencem ao campo de atribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Se os meios de acesso à educação devem envolver Estados, Municípios e União (art. 23, V), a legislação concorrential (isto é, Lei de Diretrizes e Bases) pode e deve ser elaborada pelos Estados e pela União (art. 24, IX). E é por isso mesmo que o artigo 211 impõe o regime de colaboração entre as três esferas de governo, ressalvadas suas competências básicas.

A conclusão é muito simples: todas as unidades federadas têm o dever de garantir um direito meridianamente expresso dentro de suas esferas de competências, e nada obsta que cidadãos lesados movam contra ele uma ação judicial tendente a preencher um direito público subjetivo.

Esse conjunto de princípios, finalidades, garantias, diretrizes, metas e meios promanam da Constituição e definem o compromisso do Estado em face da educação por meio de dispositivos postos tanto na LDBEN quanto, mais operacionalmente, no Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/01.

E para que metas e meios possam fazer uso de instrumentos reveladores de aspectos da educação escolar, o país conta com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) cujo acervo em matéria de estatísticas educacionais é minucioso, circunstanciado e de alta fidelidade. Esse Instituto também acumula os dados advindos das múltiplas modalidades de avaliações externas a que os sistemas de ensino, os estabelecimentos escolares e os estudantes estão submetidos. Além disso, o país como um todo conta com outros institutos oficiais de pesquisa e de apoio como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), entre outros.

Junto a isso, o Brasil conta, desde 1934, em todas as Constituições promulgadas dentro do pleno Estado de Direito, com a obrigatoriedade de investir em educação escolar um percentual dos impostos arrecadados. E para que a noção de educação não fique genérica, podendo tais recursos ser aplicados não importa onde, a LDBEN registra em seu Título VII todo um capítulo próprio dedicado aos recursos financeiros. Os artigos 69 a 77 chegam a ser minudentes quanto ao que é e o que não é *manutenção e desenvolvimento da educação*. No caso do art. 69, seu § 6º, após definir o percentual de impostos concernentes aos entes federativos, na forma do repasse e nos prazos para tal, deixa claro que: "O atraso da liberação sujeitará os recursos à correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes."

Nesse campo, também a Constituição, referindo-se ao art. 212, impõe aos Estados, no art. 34, inciso VII que uma interven-

ção federal poderá ocorrer se não houver: “Aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”.

Similarmente, o art. 35 inciso III da Constituição permite a intervenção do Estado nos Municípios quando: “Não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.”

Estamos, pois, diante de um *princípio sensível* da Constituição cuja inobservância pode acarretar a intervenção federal, segundo o art. 34, VII, letra e.

Duas importantes emendas constitucionais foram promulgadas alterando o art. 212.

A primeira delas, a Emenda Constitucional nº 14/1996 estabeleceu uma subvinculação da obrigatoriedade desses impostos para o ensino fundamental (que à época era a única etapa obrigatória na educação básica). Essa emenda visava tanto o disciplinamento da destinação dos recursos quanto a indução à municipalização do ensino fundamental.

A segunda delas, a emenda constitucional n. 53/06, amplia a subvinculação da obrigatoriedade para o conjunto da educação básica. E para que essa destinação de recursos fosse monitorada para ser efetivamente dirigida aos seus fins, ambas as leis que regulamentaram tais emendas, a Lei nº 9.424/96 e a Lei nº 11.494/07, estabeleceram Conselhos de Fiscalização e Controle com participação da sociedade civil.

Enfim, é preciso apontar ainda que o controle desses recursos, dentro dos poderes públicos, sofre um duplo controle: o controle externo e o controle interno segundo a Seção IX do Capítulo I do Título IV da Constituição, especialmente pelos artigos 70 e 71.

O controle externo é exercido pelos Tribunais de Contas e o Controle Interno pelas Controladorias Gerais.

Art. 70 – A fiscalização contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

§ único – Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido, com auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

...

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa e perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

...

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste, ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Municípios;

...

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade da despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei...

Com todos esses instrumentos de controle, uma Lei de Responsabilidade Educacional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá estabelecer metas de conduta para os gestores dos sistemas públicos de ensino. Agentes públicos que deixarem de aplicar, por exemplo, o percentual mínimo das receitas obrigatórias na manutenção e desenvolvimento da educação, deverão se submeter aos rigores da legislação.

Cumpra assinalar que a Constituição põe, sob idêntico controle, as ações e programas provindos de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ou outros organismos nos quais comparecem recursos públicos. São recursos direcionados aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a organizações não governamentais para atendimento às escolas públicas de educação básica. Entre outras ações podem-se citar o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Dinheiro Direto na Escola e os programas de transporte escolar. Também há recursos para diversos projetos e ações educacionais, como o Brasil Alfabetizado, a educação de jovens e adultos, a educação especial, o ensino em áreas remanescentes de quilombos e a educação escolar indígena. Boa parte desses programas e ações é efetivada por meios de convênios ou parcerias.

Recentemente, a União conseguiu aprovar no Congresso Nacional a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, Lei nº 11.738/08.

Vê-se, pois, que a educação escolar está cercada de mecanismos e instrumentos que possibilitam a sua efetivação em vários aspectos.

Um mecanismo possível seria, via partidos políticos, educar candidatos para as responsabilidades derivadas de atribuições e competências.

Assim, e não por acaso, a expressão *judicialização da ou justiciabilidade em educação* começou a frequentar tanto as páginas de periódicos científicos quanto as páginas de jornal. Na ausência de tomadas de decisões eficazes e na presença de omissões ou de violações da parte dos poderes competentes, o sistema de justiça passa à ação no sentido de reparar a quebra do direito à educação. Em boa parte se deve à consciência do ordenamento jurídico nacional acompanhado das várias convenções internacionais relativas a direitos humanos dos quais

o Brasil é signatário e nas quais a educação é parte constituinte. De outra parte, essa consciência vem percorrendo as múltiplas ações tomadas pelo Ministério Público e por membros do poder judiciário⁶.

De um lado, as omissões ou violações denotam que a *accountability* ainda não se faz presente em todas as dimensões exigidas do setor público, por outro lado, elas indicam que muitos potenciais interessados não dominam os instrumentos jurídicos disponíveis e capazes de dar consequência ao adimplemento de seus direitos.

Esse campo, que cruza a cidadania ativa da sociedade civil, o Poder Judiciário e o Ministério Público, ainda está por se fazer acontecer de modo mais amplo. O seu acontecer daria mais substância às ações de *exigibilidade*, sustentabilidade na medida em que põe na mão dos vários interessados elementos para participação e intervenção na garantia desse direito.

Contudo, constatada a omissão ou a violação quanto a direitos juridicamente protegidos, a justiciabilidade resta como um último recurso para que a cidadania possa fazer valer seu direito de uma educação de qualidade. Com isso se configuraria um universo muito maior de responsáveis e participantes pelos destinos da educação.

Uma Lei de Responsabilidade Educacional, similar à Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal responsável, permitiria reunir num só todo a normatização concernente assinalando os *responsáveis* e as *responsabilidades* dos entes federativos, seus gestores e dar consequência ao que determina o conjunto do ordenamento jurídico do país.

Como assevera um estudioso do assunto:

1 A educação é um direito. A privação desse direito em alguma das suas dimensões, como o padrão de qualidade, tem conseqüências imediatas e remotas,

⁶ Cf. CURY e FERREIRA, 2009.

ao longo de toda a vida, porém a maior parte delas palpável, que pode ser definida.

2 Se esse direito é subtraído de alguém, haverá responsáveis por atos e omissões.

3 Se existem responsáveis, eles devem ter os seus atos e omissões tipificados clara e concretamente e, assim, penalizados. Naturalmente, antes de lesarem o direito devem estar conscientes das suas conseqüências. E, mais importante ainda, além de serem penalizados, cabe ao Estado tomar as providências necessárias para restaurar esses direitos lesados. (GOMES, 2008, p. 11)

A esse respeito, circulam no Congresso Nacional vários projetos de lei para dar seqüência ao assunto. Já há o PLC 247/07 do deputado Sandes Jr (PP) que congrega os similares de Raquel Teixeira (PSDB), Carlos Abicalil (PT), Raul Henry (PMDB), Marcos Montes (DEM), Carlos Souza (PP) e o ex-deputado Paulo Delgado (PT). O assunto conta com o apoio do CNE, CONSED e UNDIME.

O Governo Lula se fez presente na matéria ao enviar ao Congresso tanto uma lei para o novo Plano Nacional de Educação quanto uma alteração na Lei nº 7.347/85. No primeiro documento, tal lei aparece como uma exigência na Exposição de Motivos presidencial:

Para isso, torna-se pertinente a criação de uma lei de responsabilidade educacional, que defina meios de controle e obrigue os responsáveis pela gestão e pelo financiamento da educação, nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, a cumprir o estabelecido nas constituições federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais e na distrital e na legislação pertinente, bem como estabeleça sanções administrativas, cíveis e penais no caso de descumprimento dos dispositivos legais determinados, deixando claras as competências, os recursos e as responsabilidades de cada ente federado.

...

Atente-se, contudo, que tal exigência posta na Exposição não comparece nas metas e estratégias do Projeto de Lei do PNE. No segundo documento enviado, aí sim, há um projeto de lei que modifica a Lei nº 7.347/85 que disciplina a ação civil pública de responsabilidade educacional. Mas a Exposição de Motivos de tal projeto contém justificativas para tal:

Faltam, todavia, no nosso ordenamento jurídico, mecanismos efetivos e eficientes para garantia de que tais compromissos serão levados a cabo, ou ainda instrumentos de responsabilização por eventual falta de empenho dos gestores na sua concretização. Com efeito, contentar-se com sanções administrativas, limitadas à interrupção de repasses ou eventual instauração de tomadas de contas e restituição das verbas já repassadas, significa penalizar ainda mais aquele município ou estado já prejudicado pela omissão ou má gestão. É preciso que a má atuação do Poder Público na área de educação seja objeto de medidas capazes de reverter esse quadro e colocar as coisas no rumo certo.

Necessário, pois, a criação de mecanismos que possam exigir o efetivo cumprimento das obrigações constitucionais, legais ou a execução de medidas administrativas voluntariamente assumidas na área da educação.

A alteração da Lei da ação civil pública tem por objeto permitir a utilização deste instrumento de grande força para assegurar o direito à educação de qualidade para todos. Com efeito, a ACP transformou-se, hoje, em importante ferramenta de atuação – especialmente do Ministério Público e da Defensoria Pública – em favor dos chamados direitos coletivos e difusos.

A ação civil pública é uma das funções institucionais do Ministério Público. Sua finalidade é buscar a proteção e a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos. Esse instrumento processual, previsto na Constituição Federal brasileira (art. 129, II e III) e em leis in-

fraconstitucionais, pode ser proposto perante um tribunal competente para julgar a matéria e determinar o que se deve fazer para a proteção desses direitos. A Lei nº 7.347/85 fica, se aprovado o projeto, mais ampla ao explicitar como objeto próprio a educação. Contudo, essa alteração não inova em termos de exigibilidade e compromisso. Ela reitera o que, de certo modo, já está posto na legislação:

Art. 3º-A. Caberá ação civil pública de responsabilidade educacional para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sempre que ação ou omissão da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios comprometa ou ameace comprometer a plena efetivação do direito à educação básica pública.

§ 1º A ação civil pública de responsabilidade educacional tem como objeto o cumprimento das obrigações constitucionais e legais relativas à educação básica pública, bem como a execução de convênios, ajustes, termos de cooperação e instrumentos congêneres celebrados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observado o disposto no art. 211 da Constituição.

§ 2º O objeto da ação civil pública de responsabilidade educacional destinasse ao cumprimento das obrigações mencionadas no § 1º, não abrangendo o alcance de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.

Talvez, fosse mais congruente que, ao lado dessa alteração legal ou junto com ela, viessem junto outros dispositivos espalhados por várias leis sempre com referência ao art. 71 da Constituição e a Lei nº 8.429/92. Há o caso mais duro e dramático do art. 34, VII e art. 35, III da Constituição, há a aplicação dos artigos 76 da LDB bem como o art. 87, § 6º da mesma lei e o art. 25, § 1º, inciso IV, b da Lei Complementar nº 101/2000.

Pode-se também ajuntar outras dimensões como a dura Lei nº 1.079/1950 em seus artigos 11 e 74, o art. 315 do Código Penal que condena o emprego irregular de verbas e rendas públicas. Também explicitar o art. 5º, § 4º da LDB e, por que não,

o recurso à Lei Complementar nº 135/2010 cuja letra g do art. 1º diz:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

...

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário,

Contudo, se abstrairmos dos recursos obrigatórios que possuem uma via mais clara, se abstrairmos de lá onde se situa o direito público subjetivo, resta uma situação problemática. Trata-se da zona cinzenta que ainda paira sobre o regime de colaboração. As atribuições federativas devem ficar mais claras e específicas. A indefinição relativa a uma lei complementar e a postergação de sua proposição põem limites prévios a uma lei de responsabilidade educacional. Com o esclarecimento trazido por essa lei complementar que poderá dar mais sentido a um Sistema Nacional de Educação e sua decorrência em um Plano Nacional de Educação, uma lei de responsabilidade educacional ganhará consolidação e efetividade.

3 Conclusão

A educação escolar, similar a outras dimensões da vida sociocultural, então, coexiste nessa contradição de ser inclusiva e seletiva nos modos e meios dessa inclusão e estar, ao mesmo tempo, sob o signo universal do direito. Ela não teve e ainda não tem sua distribuição efetivamente posta à disposição do conjunto dos cidadãos sob a égide da igualdade de oportunidades e de condições. Nessa via de raciocínio, faz sentido perguntar sobre quem são os “herdeiros” e/ou os reais atingidos pela deserdação

desse destino universal, ou melhor, pela privação dessa destinação universal da educação escolar enquanto um direito específico reconhecido, em nossa Constituição no art. 6º, como o primeiro dos direitos sociais.

Abstract: This article aims to present the legal basis around a law that intends to stablish the educational responsibility. Today there are many articles in many laws that determine this responsibility but they are dispersed. The target is to rejoin these article in a only law leading to a larger conscience from the public administrators of education aiming the effectiveness of this social right of the citizenship.

Keywords: law of educational responsibility, education and justice, social education and juridical protection.

Referências

- CURY, Carlos Roberto Jamil e FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A judicialização da Educação. *Revista CEJ*, Brasília, Ano 13, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.
- GOMES, Cândido Alberto. *Fundamentos de uma lei de Responsabilidade Educacional*. Debates10, Brasília, p. 3-20, ago. 2008.