

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

GIOVANI CLARK

PAULO RICARDO OPUSZKA

JOSÉ BARROSO FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: Giovani Clark, José Barroso Filho, Paulo Ricardo Opuszka – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-382-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Ordem Social. 3. Ordem Econômica. 4. Regulação. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Não se pode esquecer que Economia, para além das escolhas sobre o uso dos recursos escassos necessários a vida e no incremento das forças produtivas, é decisão política e opção de prioridades.

Em tempos de crise econômica, seguida de grave crise política, e ainda do questionamento da legitimidade da atividade estatal – fragilizada pelo estágio puberdade/obsoleto da Democracia Brasileira, a partir de fissuras institucionais em que as funções do Estado disputam hegemonia em torno do Poder – enfrenta a academia a tarefa de compreender o estágio de desenvolvimento econômico e político do "projeto" brasileiro de Nação.

No Grupo de Trabalho: TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I, a partir da elaboração de 25 artigos aprovados e apresentados, cujos temas variavam entre a constituição econômica brasileira, desenvolvimento sustentável e regulação de vários setores, mais uma vez, o Direito Econômico foi problematizado com eximia competência e profundidade, típicas do CONPEDI, na sua presente edição, assim como nas passadas.

Na tarefa profícua de análise dos trabalhos e intervenções da bancada coordenadora, percebeu-se trabalhos versando sobre o papel do Estado no processo produtivo, em face da sua intervenção direta e indireta, na busca do desenvolvimento socioeconômico; ou ainda, na visão de alguns, objetivando a efetivação do capitalismo humanista.

Destacou-se ainda os seguintes temas: regulação do petróleo; intervenções econômicas e direito na Internet - via discussão sobre o seu marco civil; serviço público de saúde a partir da entrada do capital estrangeiro no setor; inovadoramente, a inexistência de regulação da nanotecnologia no Brasil, essencial na saúde humana.

Também, sobressaiu os conteúdos relativos a produção científica voltada ao incentivo ao cooperativismo, enquanto o objeto de políticas públicas planejadas, a fim de efetivar o pluralismo produtivo constitucional; análise das práticas de abuso do poder econômico privado nas relações de consumo, etc.

O Grupo de Trabalho teve o intuito de construir uma oportunidade para a dialética e a retomada do projeto de desenvolvimento social, em meio a reincidência ao neoliberalismo de austeridade, sempre no sentido de problematizar a condição do Estado como propulsor /indutor da economia na produção capitalista da América Latina, ao mesmo tempo em que o projeto de síntese capital/trabalho globalizante, desde o desenvolvimentismo do setor público, vem sendo atropelado, de forma avassaladora, pela financeirização da Economia, e é preciso, então, compreendê-lo em suas nervuras.

Paulo Ricardo Opuszka/UFPR

Giovani Clark - PUC Minas/UFMG

José Barroso Filho - Ministro do STM

CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ PARA ASSEGURAR A QUALIDADE DO ENSINO NAS ESCOLAS PARTICULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA.

CONSIDERATIONS TO THE POSSIBLE ACTIONS TO BE TAKEN BY THE STATE OF PARANÁ TO SECURE THE QUALITY OF THE PRIVATE SCHOOLS EDUCATION.

Guilherme Henrique Hamada

Resumo

Analisando a legislação que regulamenta o funcionamento das escolas particulares de educação básica no Brasil, o presente trabalho busca, através do método analítico dedutivo, verificar as possibilidades existentes para que o Estado do Paraná possa zelar pela qualidade do ensino ministrado por esses estabelecimentos. Partindo do pressuposto de que a educação é um dever do estado, mesmo quando o ensino é exercido pela iniciativa privada, apontam-se as lacunas do Sistema Estadual de Educação que impedem uma ação mais efetiva do Estado do Paraná.

Palavras-chave: Direito administrativo, Políticas públicas, Direitos sociais, Educação básica

Abstract/Resumen/Résumé

Analyzing the regulation of Brazilian's basic education private schools, the present paper seeks, through the deductive method, to verify the possibilities that are already in the legislation for the State of Paraná to guarantee the quality on the students' formation. Assuming that the education is a State obligation even in the private schools, the gaps in the legislation are pointed out, and it's suggested the link between quality evaluations and the authorization for the private schools operations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative law, Public policies, Social rights, Basic education

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição, a educação é um direito social constitucionalmente estabelecido (art. 6º), reconhecido como direito de todos e um dever do Estado (art. 205), com acesso obrigatório e gratuito ao ensino básico (Art. 208, § 1º). O art. 209 afirma que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e estejam submetidas à autorização e à avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Na educação básica, aquela que compreende os ensinos fundamental e médio, a participação da iniciativa privada no total de matrículas de alunos tem aumentado. Dados do censo escolar indicam crescimento de 3,5% no número de matrículas nos colégios particulares de 2012 para 2013 (BRASIL, 2014a), 5,1% entre 2011 e 2012 (BRASIL, 2013) e 4,7% entre 2010 e 2011 (BRASIL, 2012). No mesmo período, as matrículas em escolas públicas recuaram 2,1% entre 2010 e 2011 (BRASIL, 2012), 1,9% entre 2011 e 2012 (BRASIL, 2013) e 1,9% entre 2012 e 2013 (BRASIL, 2014a).

Em 2013, 8.610.032 (oito milhões, seiscentos e dez mil e trinta e dois) de alunos foram matriculados em escolas particulares em todo o país, representando 17,2% do total de alunos da educação básica matriculados naquele ano. Embora os alunos do ensino básico que estejam fora do ensino público não possuam conexão direta com o Estado, ainda lhe cabe zelar pelo direito social à educação de todos os brasileiros (BRASIL, 2014a).

Revisando a legislação incidente sobre as escolas particulares, verifica-se uma deficiência do Estado para garantir a qualidade do ensino ofertado nesses estabelecimentos. No caso do Estado do Paraná, não há poderes — ou deveres — suficientes para que seja assegurada a qualidade do ensino ofertado nos estabelecimentos privados que pertencem ao sistema estadual de ensino. Eventual controle do ensino é realizado unicamente pelo mercado educacional, posto que a atuação estatal não abrange a qualidade do que é ensinado.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS ESCOLAS PARTICULARES

2.1 NATUREZA JURÍDICA DO ENSINO NAS ESCOLAS PARTICULARES

Embora os termos educação e ensino sejam por vezes confundidos, inclusive na legislação, sua diferenciação é necessária para compreensão do relacionamento entre as escolas particulares e o Estado. Enquanto a educação está ligada a um processo de

desenvolvimento das capacidades humanas, ensino seria um método, uma forma de transmissão daquela (ANDRADE, 2010).

O art. 209 da Constituição é expresso ao afirmar que o ensino é livre à iniciativa privada, mas não a educação, mantida sob o controle estatal. Trata-se de estratégia política do Estado que atua de duas formas distintas: fomentando a criação de um mercado educacional e tentando controlar o conteúdo do que é ensinado. Não se mantém um monopólio estatal do ensino, mas há o controle estatal da educação (AFONSO, 2001).

Embora o ensino, como método educacional, possa ocorrer de diversas maneiras, quando se menciona ensino em publicações científicas, decisões judiciais e até mesmo na legislação, quer-se referir, em geral, ao "ensino formal", expressão não prevista na legislação educacional, mas que traduz o ensino realizado em escolas reconhecidas pelo Estado. Note-se que não há obrigatoriedade da presença física do professor, já que também são reconhecidos os cursos oferecidos "à distância", aqueles em que o aluno não está no mesmo ambiente físico do professor.

O denominado "ensino informal", como bem define o Conselho Nacional de Educação, é todo aquele que não é reconhecido pelo Estado, ou seja, que está fora da abrangência do art. 1º, § 1º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) — LDB. Incluem-se aí os denominados cursos leigos e o ensino domiciliar, os quais, por ausência de previsão normativa, não possibilitam a diplomação válida dos alunos (BRASIL, 2009).

De acordo com o art. 22 da LDB a finalidade da educação básica é o desenvolvimento do educando, permitindo-lhe exercer a cidadania e progredir no trabalho e nos estudos posteriores. Apenas para ilustrar, em relação à progressão nos estudos posteriores, em especial em cursos universitários com maior prestígio social, o fator preponderante para ingresso em uma universidade pública, como a Universidade Estadual Paulista - UNESP, em 1996, era o preparo em curso específico, posterior à formação escolar obrigatória. A maioria das vagas preenchidas nos cursos mais concorridos naquele ano foi ocupada por aqueles que, após o término do ensino básico, estudaram em cursos preparatórios específicos, revelando a ineficiência do Estado em garantir um dos objetivos da lei que entraria em vigor naquele ano (WHITAKER; FIAMENGUE, 2001).

Talvez essa seja a razão pela qual um dos objetivos da LDB seria justamente incentivar que os alunos que concluíssem o ensino básico continuassem seus estudos. A revogada lei de diretrizes e bases da educação (Lei nº 4.024/1961) não trazia dentre os objetivos da educação esse aspecto, o que revela alteração da concepção nacional dos

objetivos da educação.

Para que a educação básica atinja seus objetivos legalmente estabelecidos é preciso que o Estado atue tanto em relação ao ensino público, reflexo de sua atuação direta, como em relação ao ensino privado, quando atua indiretamente.

Quando o ensino é prestado pelo Estado nas escolas públicas, reflete um serviço público, mas quando é oferecido através de instituições particulares, há divergência de opiniões. Como esclarece Luiz Gustavo Bambini de Assis (2009), é reconhecido que o ensino privado traduz uma atividade econômica, mas esta atividade pode ser considerada um serviço público ou uma relação de consumo tutelada pelo Estado.

No julgamento da ADI 1.923/DF o Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou parcialmente procedente a demanda, nos termos do voto do Ministro Relator Luiz Fux, segundo o qual quando a iniciativa privada atua na área educacional o faz por direito próprio, cabendo ao Estado atuar através de seu "instrumental jurídico", induzindo os particulares a executarem suas atividades conforme seus objetivos através de incentivo ou da regulação, não se tratando de ato negocial sujeito à delegação, mas sim de atividade que requer mera autorização (BRASIL, 2015a).

O Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente se manifestado no sentido de que os contratos de prestação de serviços educacionais expressam uma relação de consumo, submetido ao disposto no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) (BRASIL, 2015b).

As decisões do Tribunais Superiores demonstram que o ensino privado é tanto uma relação de consumo, que deve ser tutelada nos moldes das demais relações consumeristas, como um dever do Estado, que atua como regulador e incentivador daquele dever.

Não se trata de uma ou outra natureza jurídica da relação entre o público e o privado, mas sim de diferentes ângulos de análise dessa mesma relação. Enquanto a tutela da relação de consumo é realizada nos mesmos moldes de outros deveres sociais do Estado, o mesmo não ocorre em relação à qualidade do serviço prestado.

2.2 ESCOLA PARTICULAR É SINÔNIMO DE QUALIDADE?

As escolas particulares estão sujeitas ao mercado (ou quase-mercado) em que estão inseridas e a qualidade do ensino é um dos fatores de atração dos alunos, que possuem à sua disposição escolas estaduais que ofertam o ensino básico sem o pagamento de mensalidades.

Entre as razões do crescimento das matrículas nas escolas particulares está o

desempenho dos alunos. No norte e nordeste do país, regiões em que há maior disparidade entre o rendimento dos alunos das redes públicas e privadas, é mais acentuada a tendência de aumento da demanda das matrículas em escolas particulares, comparando-se com o aumento detectado nas regiões sul e sudeste (FRANÇA; GONÇALVES, 2010).

Analisando os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica — SAEB — entre os anos de 1995 e 2005, Pedro Demo constatou a existência de grande diferença entre os resultados obtidos pelos alunos de escolas públicas e particulares, crescentes a cada ano. Entretanto, o crescimento não se deve à melhora do rendimento dos alunos das escolas privadas, mas sim em razão da piora do rendimento dos alunos da escola pública. Nos Estados da região sul do país, contrariando os índices nacionais, a diferença entre o rendimento dos alunos das escolas públicas e particulares diminuiu no período. Embora o decréscimo no rendimento dos alunos seja um problema tanto no sistema público como no privado, nos Estados da região sul do país a qualidade do ensino nos estabelecimentos privados tem sofrido queda superior a apresentada pelos estabelecimentos públicos (DEMO, 2007).

Muitos problemas usualmente atribuídos ao ensino público estão presentes também no ensino privado, que compartilha das mesmas dificuldades e possui os mesmos desafios educacionais para reverter a tendência de piora da qualidade do ensino (DEMO, 2007). Avaliações promovidas pelo Estado de São Paulo já indicaram para a existência de escolas públicas equiparadas às escolas particulares em termos de resultado. Algumas destas escolas, inclusive, sofrem disputa para ingresso pela população (WHITAKER; FIAMENGUE, 2001).

Mas enquanto as escolas públicas possuem acesso isonômico dos interessados, as escolas particulares são movidas pelo mercado, que tanto pode garantir a qualidade do ensino como pode afastá-la em favor do lucro. Na economia brasileira, longe dos mercados de ponta, o mercado educacional, como produto disponibilizado ao consumo, reflete o atraso sentido nas demais áreas empresariais, com procedimentos questionáveis, como o tratamento conferido aos professores, com cargas horárias excessivas e baixa remuneração. Existindo pouca concorrência em face da demanda crescente, a qualidade do produto oferecido não avança, mantendo-se a escola como um lugar estático, sem inovações (DEMO, 2007).

Caberia aí uma tripla atuação do Estado que deveria: (i) regular adequadamente o ensino, de modo a atingir seus objetivos educacionais; (ii) regular adequadamente o mercado (ou quase-mercado) educacional; e (iii) tutelar a relação de consumo existente entre escolas e alunos.

Afirma-se, aliás, que o mercado educacional é um quase-mercado justamente pela forte regulação estatal, que deveria limitá-lo e influenciá-lo de modo que não se trataria de um

mercado "puro". O Estado, além de regular o mercado educacional como em outras áreas do setor público, deve controlar o conteúdo da educação (AFONSO, 2001).

Sendo a educação um dever do Estado e um serviço público, deve ser garantida a qualidade do ensino prestado não apenas nas escolas públicas, mas também nas escolas particulares, buscando-se alcançar os objetivos legalmente estabelecidos para a educação. Desmitificando a crença de que as escolas particulares são sempre melhores que as públicas, é preciso que o Estado atue além das questões meramente consumeristas e garanta a qualidade do ensino, permitindo que, embora exista um mercado educacional, ainda se mantenha o controle estatal da educação.

3 AS REGRAS PARA FUNCIONAMENTO E FECHAMENTO DAS ESCOLAS PARTICULARES DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARANÁ

3.1 NORMAS GERAIS

A criação e funcionamento de uma escola particular de educação básica depende do preenchimento de diversos requisitos fixados pelo Estado, pois embora se trate de uma atividade mercantil, não perde a Educação sua característica de direito social ou sua função pública.

Possuindo previsão constitucional (art. 209), o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atenda as normas gerais de educação e se submeta à autorização e à avaliação de qualidade pelo Estado. Todavia, deve ser compatibilizado com o Sistema de Ensino em que esteja inserido. Na repartição de competências educacionais, reservou a Constituição, para a União, a competência privativa para definição das diretrizes e bases da educação (art. 22, inc. XXIV), e aos Estados, em conjunto com a União, foi reservada a competência legislativa comum na área educacional (art. 24, inc. IX).

Quanto à competência material, afirma a Constituição que é comum, de todos os entes federativos, a competência para proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, inc. V), mas é da União a função redistributiva e supletiva em relação aos demais entes federativos, com o objetivo de garantir o mínimo de qualidade do ensino (art. 211, § 1º). Aos Estados cabe a atuação prioritária nos ensinos fundamental e médio (art. 211, § 3º), e aos Municípios a atuação prioritária nos ensinos fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º).

As competências constitucionais legislativas da educação foram repartidas através de descentralização vertical, cabendo à União as normas gerais. Quanto mais regulada pela

União for a matéria educacional, menor será o espaço para os Estados editarem normas. Ainda, à União foram reservadas duas competências que se assemelham: legislar sobre as diretrizes e bases e sobre as normas gerais da educação, esta última em conjunto com os Estados. É preciso cautela ao averiguar o poder normativo destes, posto que embora possa tratar daquelas normas gerais que a União não disciplinou, jamais poderá ingressar no conteúdo das diretrizes e bases da educação (RANIERI, 2000).

Destaca-se que para José Afonso da Silva ambas as competências legislativas da União traduzem o mesmo significado e não podem tratar daquilo que não seja geral. Essa a razão para que a lei federal posterior não revogue a estadual vigente e para que o Estado possua competência legislativa plena para tratar daquelas matérias gerais que não foram, ainda, disciplinadas pela União (SILVA, 2014).

Na prática, todavia, a LDB limitou-se a tratar de normas gerais da educação "formal", enquanto diversas leis gerais tratam dos mais diversos aspectos da educação, como, por exemplo, o valor das anuidades escolares (Lei nº 9.870/1999).

A competência material sobre a educação é comum de todos os entes federativos (art. 23, inc. XII), cabendo a cada ente a atribuição de executar as políticas educacionais sobre os estabelecimentos de ensino que estejam sob sua responsabilidade. A LDB, regulamentando a matéria constitucional, impôs uma terceira condição ao funcionamento das escolas particulares, a capacidade de autofinanciamento (art. 7º, inc. III). Definiu, também, a competência de cada ente federativo, deixando aos Estados a competência para regulamentar seu Sistema de Ensino (art. 10, inc. V), elaborar e executar os planos educacionais, em conformidade com as diretrizes traçadas pela União (art. 10, inc. III), e autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as escolas que estejam submetidas ao seu Sistema de Ensino (art. 10, inc. IV).

Compete, portanto, à União fixar as regras gerais que devem ser observadas pelas escolas, como período letivo mínimo, grade curricular mínima, condições físicas e operacionais mínimas etc. e a cada ente fiscalizar o cumprimento dessas normas dentro do seu sistema de ensino. No Sistema Estadual de Educação, estão as atribuições de autorizar e fiscalizar o funcionamento das escolas e reconhecer a validade dos cursos.

Além de disciplinar como serão executadas essas funções, os Estados eventualmente deverão legislar sobre as regras gerais naquilo que a União ainda não exerceu sua competência legislativa plena. Se as escolas estiverem submetidas ao sistema estadual de educação, cabe ao Estado-membro executar as políticas públicas educacionais.

3.2 DAS NORMAS DO SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ

No Estado do Paraná o Sistema Estadual de Ensino foi criado pela Lei Estadual nº 4.978/1964, que atribuiu ao Conselho Estadual de Educação o poder normativo para regulamentar a autorização de funcionamento e reconhecimento dos cursos a ele submetidos (art. 44 e 47), além de traçar os seguintes requisitos para o reconhecimento de escolas:

Art. 50. São condições para o reconhecimento de estabelecimento de ensino, oficiais ou particulares:

- a) idoneidade moral e profissional do diretor e do corpo docente;
- b) Instalações satisfatórias;
- c) Escrituração escolar e arquivo que assegurem a verificação da identidade de cada aluno, e da regularidade e autenticidade de sua vida escolar;
- d) Garantia de remuneração condigna aos professores;
- e) Observância dos preceitos desta Lei e da Lei Federal nº. 4.024, de 1961.

Parágrafo único. As normas para observância deste artigo serão fixadas pelo Conselho Estadual de Educação.

O art. 52 da lei estadual limita as hipóteses para cassação do reconhecimento do estabelecimento à inobservância dos requisitos de reconhecimento, ao desrespeito à LDB ou ao desrespeito aos próprios regulamentos internos das escolas. Percebe-se que nenhum dos requisitos aborda diretamente a qualidade do ensino.

O credenciamento das escolas particulares está disciplinado nas Deliberações nº 03/1998, nº 03/2013 e nº 05/2013, todas do Conselho Estadual de Educação. No momento do credenciamento, deve a escola solicitar a autorização de funcionamento, já que ambos serão concedidos no mesmo ato pelo Governador do Estado, ou seja, ao ser credenciada a escola estará autorizada a funcionar. Para instruir o requerimento deve a instituição comprovar que seu estabelecimento possui condições físicas de funcionamento (alvará municipal e do corpo de bombeiros, por exemplo), que está devidamente constituída (com registro no órgão competente e estatuto social, por exemplo) e que elaborou documentos técnicos que reflitam as diretrizes do ensino traçadas pela União, como um projeto político-pedagógico compatível com a LBD e um regimento interno compatível com a legislação.

Dentro da educação básica alguns níveis de ensino necessitarão de renovação da

autorização. No caso da educação infantil será a cada três anos, e a cada quatro anos no caso do ensino fundamental. Os processos de reautorização são idênticos ao de autorização.

Autorizado o funcionamento, deve a escola solicitar, em até dois anos, o reconhecimento do curso disciplinado pelo Conselho Estadual da Educação através das Deliberações nº 10/1999, nº 03/2006, nº 05/2010, nº 03/2013 e nº 05/2013. O processo de reconhecimento é semelhante ao de autorização, mas exige que a comprovação de que todos os atos constantes da autorização de funcionamento foram implementados, incluindo os objetivos pedagógicos, além de exigir uma avaliação interna da escola, pautada apenas por elementos objetivos, como número de matrículas, de transferências, de repetências e de aprovações. O reconhecimento é periódico, pois seu prazo máximo é de cinco anos, devendo a escola, antes de seu vencimento, solicitar sua renovação.

Todos os procedimentos preveem a visita no estabelecimento para confirmação dos dados informados e fiscalização de suas condições. Essas são as regras para que, dentro do Sistema Estadual de Ensino do Paraná, uma escola particular seja reconhecida como integrante da educação formal (BRASIL, 2014b).

Embora existam requisitos técnico-pedagógicos a serem analisados e exista previsão para apresentação de avaliação interna e de fiscalização do estabelecimento, a legislação é omissa no tocante a condicionar o funcionamento das escolas à qualidade do ensino ofertado, bastando o preenchimento dos requisitos objetivos previstos nas legislações federal e estadual.

Como exemplo, a carga horária mínima anual é de oitocentas horas divididas em no mínimo duzentos dias letivos (art. 24, inc. I, da LDB), mas não há definição de como deve ser preenchida essa carga horária ou esses dias. Também, apenas para destacar, tornou-se obrigatória as disciplinas de filosofia e sociologia no ensino médio (art. 36, inc. IV, da LDB). Entretanto, não há definição do conteúdo mínimo a ser abordado dentro de cada disciplina ou do resultado esperado ao final do ensino básico.

No âmbito da ciência da Educação, eventual limitação da autonomia ou autogestão pedagógica encontra forte resistência em decorrência do desrespeito à diversidade e à heterogeneidade social e econômica que prejudicariam o desenvolvimento dos alunos, e conseqüentemente o próprio ensino (MARTINS, 2002).

O desafio do Estado é criar e executar mecanismos que possam assegurar a qualidade do ensino, inclusive assegurando a autonomia escolar, fator indispensável para garantir a própria qualidade do que é ensinado. Os únicos momentos em que a legislação prevê a atuação do Estado controlando as escolas são por ocasião da autorização de funcionamento e de reconhecimento dos cursos. Nessas ocasiões, os estabelecimentos poderiam ser fechados

ou seus cursos poderiam deixar de ser reconhecidos, mas os aspectos analisados pelo Estado estão limitados a questões que não envolvem diretamente a qualidade do ensino.

4 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO PELO ESTADO

4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO

As avaliações fornecem dados que possibilitam a análise de determinada situação. No caso do governo e da educação, possibilita a identificação das demandas e das necessidades prioritárias, orientando a formulação de políticas públicas (PARENTE, 2011). Álvaro Moreira Hypolito atribui a política de avaliação educacional à tendência gerencialista dos governos neoliberais, que se valem dos resultados obtidos para atribuir mérito e reduzir os problemas a questões técnico-gerenciais (HYPOLITO, 2010).

A política de avaliação, de fato, teve e tem maior relevância nos Estados que adotaram o gerencialismo, como no caso da reforma da educação inglesa ocorrida nos anos de 1980 sob o governo de Margaret Thatcher (BROOKE, 2006). Mas é preciso reconhecer que somente a existência de algum processo avaliativo é capaz de possibilitar a identificação das demandas e direcionar as políticas públicas de modo a possibilitar a melhora da qualidade educacional (SOUSA, 2003). No exemplo inglês a avaliação possibilitou a comparação e a classificação das escolas, que por sua vez inaugurou um debate mais profundo de como outros fatores, e não apenas a escola, influenciam no resultado obtido pelos alunos ao final da educação básica.

O objetivo da avaliação é justamente diagnosticar uma situação e permitir o seu controle, desde os métodos didáticos empregados pelos educadores até a alimentação escolar disponibilizada aos alunos. Quanto ao conteúdo do que é ensinado, as avaliações que tem sido realizadas na educação básica brasileira tem demonstrado que de fato há influência dos resultados obtidos e divulgados nos currículos desenvolvidos pelas escolas avaliadas e, como não poderia deixar de ocorrer, nas decisões do governo sobre os rumos do ensino ministrado.

No Brasil, o objetivo inicial das políticas públicas educacionais era o ingresso e a permanência dos alunos, mas os resultados das avaliações permitiram concluir que não basta o acesso ao ensino, pois a desigualdade social terá reflexo nos resultados da avaliação. É tarefa do Poder Público garantir não apenas a universalização do acesso, mas também a melhoria da qualidade da educação básica para buscar a igualdade de conhecimento dos alunos (DOURADO, 2007).

A diversidade social existente e a constatação de que os resultados obtidos pelos

alunos em provas que avaliam seu conhecimento decorrem não apenas da atuação do professor e da escola, mas também da situação social de cada aluno, com a influência de fatores como a importância da educação para a família, suas condições financeiras e familiares e a cultura do local em que vive, exigem do Estado uma atuação diferente em cada estabelecimento de ensino.

Os governos, em geral, tendem a ignorar as particularidades de cada aluno e buscam melhorar os resultados obtidos através de dois modos distintos: competição e responsabilização.

Divulgando-se os resultados obtidos nas avaliações, especialmente nas escolas particulares, influencia-se o mercado existente. Como exposto no item 2.2 acima, um dos fatores de incentivo a matrículas nas escolas particulares é a crença de que possuem qualidade superior à das escolas públicas. Essa crença decorre, em geral, dos resultados obtidos pelos alunos em avaliações que os comparam, como nos vestibulares das instituições de ensino superior mais concorridas.

Ainda que não sejam verdadeiras essas premissas, como no citado exemplo de que o principal fator de acesso à UNESP não é o local em que foi cursado o ensino básico, mas sim ter o vestibulando se preparado em curso específico, os locais em que o número de matrículas nas escolas particulares tem tido crescimento maior são aqueles em que a diferença do resultado obtido pelos alunos nas avaliações de qualidade do governo federal é maior, como na região Nordeste do país.

Os estabelecimentos de ensino utilizam os resultados de todos os comparativos existentes como "*marketing* educacional". Propaganda na qual os melhores ranqueados estariam vencendo as competições entre as escolas (CHIRINEA, 2015).

Ao mesmo tempo, os resultados da avaliação permitem a responsabilização de governantes e responsáveis pela escola, seja de modo punitivo ou de modo recompensador. Por exemplo, o Estado de Minas Gerais, através da Lei Estadual nº 17.600/2008, instituiu um prêmio de produtividade aos servidores que apresentassem um resultado satisfatório na avaliação do ensino que é periodicamente realizada, e que também considera os dias efetivamente trabalhados (AUGUSTO, 2013).

O programa mineiro foi elogiado pelo Banco Mundial e é considerado pelo governo estadual como um instrumento de cobrança e recompensa aos servidores públicos, mas ainda assim não gerou a aproximação das políticas de governo e de Estado (AUGUSTO, 2013). Vincular o recebimento de valores ao resultado obtido pelos alunos em avaliações privilegia os alunos que já possuem condições educacionais mais favoráveis, mas também possibilita

que o Estado foque suas políticas públicas de modo a melhorar as escolas com pior avaliação.

Um dos questionamentos mais comuns em relação a essas avaliações são os critérios utilizados. Para ilustrar, na área educacional existem posições favoráveis e contrárias à utilização da reprovação dos alunos como critério (SOUSA, 2003). O Estado de São Paulo, por exemplo, implementou a "progressão continuada", sistema que não permite a reprovação de alunos da rede pública. Com isso gerou uma maior taxa de conclusão de séries e impactou no fluxo escolar, mas não na qualidade do ensino (FREITAS, 2007).

Diante da ausência de critérios unânimes, tende o Estado a valer-se de critérios objetivos, que não permitiriam a distorção dos resultados pelos interesses em jogo. Como conclui Luiz Carlos de Freitas (2007), as avaliações baseadas na meritocracia geram competição, e a atuação do Estado estará voltada à igualdade de oportunidades, não de resultados.

Se é necessário reconhecer as desigualdades existentes na educação e formular políticas públicas para combatê-las, é preciso desenvolver e aprimorar os mecanismos de reconhecimento e a própria forma de atuação do Estado.

4.2 A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ESTADO DO PARANÁ E DA POSSIBILIDADE DE SUA UTILIZAÇÃO PARA CONTROLAR A QUALIDADE DO ENSINO NAS ESCOLAS PARTICULARES

A União, assim como alguns Estados e Municípios, desenvolveu um método de avaliação do ensino. Atualmente, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica — IDEB — é o critério de avaliação utilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira — INEP — para comparar a educação básica no país e estabelecer metas a serem atingidas pelos Estados.

Criado pelo Decreto nº 6.094/2007, o IDEB é um índice composto pelos resultados obtidos através do Censo Escolar e do SAEB. Uma das justificativas para criação do índice era a possibilidade de comparação da educação brasileira com a dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento — OCDE, que utiliza sistemática semelhante de avaliação da educação.

O SAEB, nos termos da Portaria nº 931/2005 do Ministério da Educação, é uma avaliação bienal por amostragem que analisa a proficiência dos alunos em matemática e língua portuguesa. O Censo Escolar, regulamentado pelo Decreto nº 6.425/2008, é um levantamento de dados obrigatório para todos os estabelecimentos de ensino da educação

básica.

Ausente uma forma de avaliação específica desenvolvido pelo Estado do Paraná, o IDEB é o atual responsável pela verificação e comparação da qualidade das escolas pertencentes ao sistema estadual de ensino. A aceitação desse índice e sua utilização pela União para avaliar todas as escolas públicas e traçar metas aos Estados e Municípios, não justificariam a criação de uma forma diversa de avaliação dentro do Estado.

O IDEB está sujeito às mesmas críticas contra as avaliações do ensino em geral, como os critérios utilizados, que não são multidisciplinares nem consideram outros conhecimentos necessários à formação humana, e a responsabilização das escolas pelos resultados (ABICALIL, 2002).

Ao invés de promover a qualidade do ensino, o Estado transfere aos agentes educacionais a responsabilidade pela qualidade na educação, forçando as escolas a melhorarem os processos educativos. Como bem concluiu Álvaro Moreira Hypolito (2010), *"o que era considerado direito do cidadão e dever do Estado passa a ser considerado como possibilidade de escola, a partir do que é mensurado como eficiente ou ineficiente"*.

Ultrapassadas as críticas aos sistemas de avaliação, seria possível sua utilização para controle da qualidade do ensino, como tem ocorrido com as universidades particulares. Para os cursos superiores, a competência para autorização de funcionamento, credenciamento e reconhecimento de cursos é da União (art. 93, inc. IX, da LDB).

A União regulamentou o controle da qualidade do ensino no art. 46 da LDB, submetendo as universidades à avaliação como requisito para seu funcionamento, e possibilitando a suspensão das atividades ou o descredenciamento caso o desempenho não seja satisfatório (Art. 46, § 1º). Ao analisar a matéria, o Superior Tribunal de Justiça não vislumbrou ilegalidade no descredenciamento de curso que não preencheu os requisitos estabelecidos pelo Ministério da Educação (BRASIL, 1994).

Desse modo, seria possível que o Estado do Paraná vinculasse o funcionamento das escolas particulares ao resultado obtido no IDEB, mas diante da ausência de previsão legislativa para tanto, não lhe cabe nenhuma medida coercitiva para aqueles estabelecimentos cujo índice obtido seja ruim.

Embora exista o dever geral de concretizar os objetivos da educação, não existem deveres específicos que obriguem o Estado do Paraná a controlar a qualidade do ensino ofertado, nem vincular o funcionamento das escolas particulares a metas de qualidade aferidas por algum parâmetro a ser previamente estabelecido.

5 CONCLUSÃO

A Constituição afirma que educação é um direito social e um dever do Estado, mas o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação e submetidas à autorização e à avaliação do Poder Público. O funcionamento de uma escola particular independe de qualquer ato negocial do Estado e requer mera autorização do ente federativo responsável pelo sistema de ensino em que a instituição esteja inserida.

Na relação existente entre aluno e escola particular, cabe ao Estado tutelar tanto a relação de consumo existente como a consecução de seus objetivos educacionais, que já estão previstos na legislação.

Em sua atuação, não pode o Estado ficar omissivo ou presumir a qualidade do ensino ofertado nas escolas particulares, devendo cuidar da formação do aluno, não como consumidor, mas como cidadão. Não pode a qualidade do ensino ser deixada às forças do mercado educacional, pois este é movido por interesses diversos, e o resultado não estará vinculado aos objetivos legalmente estabelecido para a educação.

Ainda que nenhum método de avaliação da qualidade do ensino seja imune a críticas, se for legalmente criado poderá ser utilizado para aferir a qualidade e, conseqüentemente, impor tais resultados como condição do funcionamento da escola particular.

O Estado do Paraná é responsável pela qualidade do ensino ofertado nas escolas particulares de educação básica integrantes do Sistema Estadual de Ensino, mas a legislação estadual apenas vincula o funcionamento dos estabelecimentos ao preenchimento de requisitos objetivos.

Até que o processo para descredenciamento das escolas de ensino básico seja regulamentado pela União, o Estado do Paraná possui competência legislativa plena para condicionar o funcionamento de uma escola à qualidade de ensino ofertada, aferida mediante método avaliativo específico, a ser definido pela legislação.

O IDEB, já utilizado pela União para avaliação das escolas paranaenses, poderia estabelecer metas a serem atingidas pelas escolas particulares, mas a atual omissão legislativa faz com que o Estado do Paraná deixe de exercer ativamente seu papel de garantidor da qualidade do ensino desses estabelecimentos.

6 REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação Básica: nó da avaliação? **Educ.**

Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 253-274, set. 2002.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educ. Soe.**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

ANDRADE, Cassio Cavalcante. **Direito educacional: interpretação do direito constitucional à educação**. Belo Horizonte: Forum, 2010.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. A natureza jurídica do serviço prestado pelas instituições privadas de ensino: controvérsias sobre o tema. In: RANIERI, Nina Beatriz (coord.). **Direito à educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

AUGUSTO, Maria Helena. Os últimos dez anos de governo em Minas Gerais: a política de resultados e o trabalho docente. **Educ. Soe.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1269-1285, dez. 2013.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá e outros. Avaliação na educação básica nos anos 90 segundo os periódicos acadêmicos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 49-88, nov. 2001.

BRASIL. Censo Escolar da Educação Básica: 2011 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

_____. Censo Escolar da Educação Básica: 2012 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.

_____. Censo Escolar da Educação Básica 2013: resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014a.

_____. Procedimentos para os atos regulatórios das instituições de ensino do sistema estadual de ensino do Paraná. V. I. Curitiba: Secretaria da Educação do Estado do Paraná, 2014b. Disponível em <http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/Manuais/qMANUAL_VOLUME_I.pdf>. Acesso em 17 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923/DF, Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores e outros. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 04 de maio de 2015a. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticialotociaStf/anexo/Voto_ADI_1_923LF.pdf>. Acesso em 15 jun 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1155866/RS. Terceira Turma. Requerente: Silvio Lima da Silva e outro. Requerido: Universidade Luterana do Brasil. Relator: Min. RICARDO VILLAS BÓAS CUEVA. Brasília, 10 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisansrc=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero_registro=200901693071>. Acesso em 15 jun. 2015b.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 3318/DF. Primeira Seção. Requerente: Universidade Brás Cubas. Requerido: Ministro da Educação. Relator: Min. Antonio de Pádua Ribeiro. Brasília, 31 de maio de 1994. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SistemaTribunal/CON/jurisprudencia/toc.jspx?tipo_visualizacao=null&livre=fechamento+e+universidade&b=ACOR&thesaurus=JURID>.

ICO>. Acesso em 18 jun. 2015.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, ago. 2006.

CHIRINEA, Andréia Melanda; BRANDAO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. *Ensaio: aval. pol. publ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, jun. 2015.

DEMO, Pedro. Escola pública e escola particular: semelhanças de dois imbróglis educacionais. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, p. 181-206, June 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

FRANCA, Marco Túlio Aniceto; GONCALVES, Flávio de Oliveira. Provisão pública e privada de educação fundamental: diferenças de qualidade medidas por meio de *propensity score*. **Econ. Apl.**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 4, p. 373-390, dez. 2010.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, Oct. 2007.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, Dec. 2010.

MARTINS, Angela Maria. **Autonomia da escola: a (ex)ensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

PARENTE, Cláudia da Mota Darás; PARENTE, Juliano Mota. **Avaliação, política e gestão da educação**. São Cristóvão: Editora UFS, 2011.

RANIERI, Nina Beatriz. **Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96)**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 175-190, 2003.

WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta; FIAMENGUE, Elis Cristina. Ensino médio: função do estado ou da empresa? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 200-232, ago. 2001.