Hugo Torquato: Estado pode ser responsabilizado por analfabetismo

Recentemente a Unesco divulgou um estudo que revelou que mais da metade dos alunos brasileiros do 4º ano não dominam habilidades de leitura e matemática. Curiosamente, pesquisas anteriores feitas no Brasil apontam que esta deficiência dificilmente é superada nos níveis posteriores de ensino.

No ano de 2011, foi criado, no Brasil, o Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF), cuja implementação ocorreu a cargo do Instituto Paulo Montenegro e da ONG Ação Educativa. As pesquisas são feitas por meio de entrevistas e testes cognitivos aplicados, por amostragem, em 2 mil pessoas, com idade entre 15 e 64 anos, residentes em zonas urbanas e rurais de todas as regiões do país.

Os testes integram habilidades de matemática, bem como de leitura e interpretação de textos do cotidiano (bilhetes, notícias, gráficos, mapas, anúncios, textos narrativos etc.).

Os dados mais recentes do INAF Brasil apontam que, embora o nível pleno de habilidades seja esperado daquele que completa os nove anos do ensino fundamental, apenas 15% dos estudantes o atingem nesta etapa. Ao concluir o ensino médio, somente 35% por cento dos alunos atinge o nível pleno de alfabetização, e, dentre os diplomados nas faculdades, 38% ainda não estão plenamente alfabetizados.

Estes resultados demonstram que, alfabetizados ou não, nossos alunos têm sido conduzidos aos níveis mais elevados de ensino, o que sugere a ocorrência de leniência quanto à transmissão de conteúdo e aferição de aprendizado. É possível que o fenômeno esteja ligado à forma de cálculo do índice IDEB, que leva em consideração o rendimento escolar (aprovação, reprovação e abandono) como indicativo de qualidade de educação.

Sabemos que o direito à educação, no ordenamento constitucional brasileiro, compõe o rol de direitos sociais (artigo 6º), que, por sua vez, integra o catálogo de direitos fundamentais (título II). É dever do Estado e da família e direito de todos. Objetiva o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (artigo 205).

Tem por princípios, dentre outros, a igualdade de condições para acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade (artigo 205, incisos I e VII). As normas gerais sobre educação, em sede infraconstitucional, estão previstas na Lei 9.394/96 (lei de diretrizes e bases da educação nacional).

A educação básica é organizada em pré-escola, ensino fundamental e ensino médio (artigo 4º, inciso I). Seu objetivo é “desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (LDB, artigo 22).

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Os currículos da educação básica devem abranger, obrigatoriamente, “o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil.” (LDB, artigo 26, parágrafo 1º). O ensino da arte, incluindo ao menos a música (artigo 26, parágrafo 2º combinado com artigo 26, parágrafo 6º) e a oferta de educação física (LDB, artigo 26, parágrafo 3º) é obrigatório. A partir da quinta série, deve ser ensinada ao menos uma língua estrangeira moderna (LDB, artigo 26, parágrafo 5º).

O estabelecimento de ensino poderá adotar o sistema de progressão do aluno por série ou de forma continuada, desde que não haja prejuízo para a avaliação do processo de ensino-aprendizagem (LDB, artigo 32, parágrafo 2º).

A progressão continuada pressupõe a impossibilidade de reprovação do aluno antes do término do ciclo estipulado, ao passo que a progressão por série exige que o estudante demonstre a o aprendizado mínimo ano após ano, sob pena de repetição da série em que não se desenvolveu adequadamente.

Independentemente do método de progressão escolhido, o rendimento escolar deve ser verificado. O desempenho do aluno deve ser avaliado de forma contínua e cumulativa, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais.

Havendo baixo rendimento escolar, devem ser ofertados estudos de recuperação, preferencialmente paralelos ao período letivo (LDB, artigo 24, inciso V, alínea “e”). Os docentes devem zelar pela aprendizagem dos alunos (LDB, artigo 13, inciso III) e estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento (LDB, artigo 13, inciso IV).

Não obstante o excelente arcabouço normativo e a envergadura constitucional das metas de erradicação do analfabetismo e de melhoria da qualidade do ensino, um em cada dez brasileiros, segundo o IBGE, não consegue ler e escrever um simples bilhete. Esse número se aproxima do triplo (28%) se considerada, isoladamente, apenas a região nordeste.

A partir destes dados, questiona-se: o cambiamento de prioridades constitucionais por conveniências políticas, em detrimento de parte da população, obriga o Estado a indenizar as pessoas prejudicadas pela política educacional negligente?

Há diversas manifestações judiciais no Brasil e em outros países prolatadas em processos em que se discutiu a responsabilidade das instituições de ensino. Contudo, majoritariamente se referem ao dever legal de proteção física, sendo raros os casos de discussão de danos quanto ao aprendizado[1].

Destacam-se, principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos da América, quanto aos conflitos envolvendo falhas no aprendizado, duas categorias de discussões, diferenciadas pela jurisprudência como *educational malpractice* e *educational negligence*.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Caracteriza-se a *educational malpractice* pelo mau desempenho do sistema, no que concerne à transmissão e aferição do conhecimento. Ocorre a *educational negligence*, por outro lado, nas hipóteses em que a escola falha em diagnosticar ou contornar necessidades especiais do aluno.

No Reino Unido, em *X v Bedfordshire County Council (1995), a Corte reconheceu a possibilidade de responsabilização da instituição de ensino por ações ou omissões de seus psicólogos e professores no que concerne à identificação de deficiência de aprendizado ou de ocorrência de abuso infantil.*

Em *Phelps v London Borough of Hillington* (2000) a Câmara dos Lordes entendeu ser cabível a indenização se comprovado que a instituição de ensino não desenvolveu corretamente suas atividades, resultando em prejuízo para o aluno, consignando ser aplicável o mesmo raciocínio utilizado nos processos por danos pessoais.

Nos Estados Unidos, embora a Suprema Corte reconheça que a educação é uma das funções mais significativas do Estado[2], tais pedidos vêm sendo rejeitados, por dificuldades de comprovação do nexo causal entre a negligência estatal e o dano, pelas divergências científicas em relação ao processo de ensino e pelo receio de estímulo ao litígio. Há três casos de maior relevância acerca deste tema: Peter W. *v*. San Francisco Unified School District (1976), Donahue *v*. Copiaque Union Free School District (1979) e Hoffman *v*. Board of Education of the City of New York (1979).

O ordenamento brasileiro, entretanto, por apresentar um roteiro legal detalhado para concreção do direito à educação, algo próprio, aliás, do *civil Law*, merece uma análise diversa.

O direito à alfabetização é determinado, específico, individualizável, divisível. Deve ser concretizado a partir da obediência a uma série de prescrições normativas, igualmente específicas, que delimitam deveres positivos da Administração voltados para o oferecimento do ensino e a manutenção de sua qualidade. Tais normas não apenas atribuem ao Estado, genericamente, o dever de ensinar ou de erradicar o analfabetismo, mas apresentam um roteiro de providências que deverão ser adotadas para a obtenção deste resultado.

O descumprimento destas regras consiste em omissão própria (ou específica). A culpa, nesta hipótese, parece se confundir com a própria conduta omissiva, uma vez que, no descumprimento do roteiro legal previsto para se evitar o resultado negativo, simultaneamente se caracterizarão a antinormatividade e a negligência. Arnoldo Wald, ampliando ainda mais tal presunção, defende que a ocorrência do dano é indicativo suficiente da falta do serviço[3].

Não desconhecemos, contudo, que o Supremo Tribunal Federal[4], demonstrando ser despicienda a discussão acerca da culpa, destaca como pressupostos da responsabilidade civil objetiva do Estado “(a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público, que, nessa condição funcional, tenha incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do seu comportamento funcional”.

Tomando o analfabetismo como resultado danoso, uma primeira análise apontaria para a obviedade do nexo de causalidade entre a omissão estatal e o dano, por ser a educação uma obrigação assumida pelo

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Estado em caráter de quase exclusividade[5], do que se extrai a possibilidade de responsabilização do Estado pelo analfabetismo resultante do ensino mal prestado ou não ofertado, desde que não incidam excludentes do nexo de causalidade, como a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro.

Independentemente da forma de progressão adotada (continuada ou por série) o rendimento escolar deverá ser aferido, de modo contínuo e cumulativo. Aos docentes cabe zelar pela aprendizagem dos estudantes e estabelecer estratégias de recuperação para os que apresentem menor rendimento. Ao estabelecimento de ensino compete manter aos pais ou responsáveis legais do aluno constantemente informados sobre sua frequência e rendimento.

Por outro lado, os dados apresentados neste trabalho sugerem que vem sendo adotada estratégia diversa, tendente à progressão do aluno, independentemente do aprendizado básico, até que este finalmente deixe o sistema.

Bibliografia

ALVES, Jones Figueiredo. Responsabilidade Civil e omissão de socorro público. *In*

DELGADO, Mário Luiz; ALVES, Jones Figueiredo. Questões controvertidas no novo Código Civil. São Paulo: Método, 2006.

ARAÚJO, Edmir Netto. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

CALIXTO, Marcelo Junqueira. A culpa na responsabilidade civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Freitas Bastos, 1959.

CAVALIERI, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Atlas, 2012.

CORDEIRO, Antônio Menezes. Tratado de Direito Civil Português. Direito das Obrigações. Tomo III. Coimbra: Almedina, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004.

DIAS, José de Aguiar. Da Responsabilidade Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DIAS, Nélia Daniel. A responsabilidade Civil do Juiz. Lisboa: Dislivro, 2003.

FACCHINI NETO, Eugênio. Da responsabilidade civil no novo Código. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. O novo Código Civil e a Constituição. Porto Alegre: Livaria do Advogado, 2003.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

FERREIRA, Hugo Barbosa Torquato. Controle externo da Administração Pública: hipóteses de determinação judicial de cumprimento de norma programática. Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, v. 2, n. 6, p. 8195-8211, 22 maio 2013.

FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINEZ, Pedro Romano. Direito das Obrigações. Programa 2010/2011. Apontamentos. Lisboa: AAFDL, 2011.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: RT, 2011.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2003.

MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil – Direito das Obrigações, 1ª parte. São Paulo: Saraiva, 2003.

NETO, Cláudio Pereira Souza. SARMENTO, Daniel. Direitos Sociais – Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PEDRO, Ricardo. Contributo para o estudo da responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas. Lisboa: AAFDL, 2010.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2009

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Responsabilidade Civil. Rio de Janeiro: Forense, 1999

PONTES DE MIRANDA. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969. Tomo I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

RAWLS, John. Justice as Fairness: a restatement. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

RAWLS, John. Political Liberalism. New York: Columbia University Press, 2005.

SAAD, Teresinha Lorena Pohlman. Responsabilidade Civil da empresa nos acidentes do trabalho. São Paulo: LTr, 1993.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. Matos, André Salgado de. Responsabilidade Civil Administrativa. Alfragide: Dom Quixote, 2008.

TARTUCE, Flávio. Responsabilidade Civil e risco. A teoria do Risco Concorrente. São Paulo: Método, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Renovar, n. 177, julho/1989.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

WALD, Arnoldo. Os fundamentos da Responsabilidade Civil do Estado. Revista da AJURIS, Porto Alegre, julho de 1993, n. 58.

[1] Brasil:

RE 109615/RJ (1996). O Supremo Tribunal Federal entendeu que o Município do Rio de Janeiro deveria ser responsabilizado por dano físico sofrido por aluno, no interior de escola pública municipal.

Estados Unidos:

Doe *v*. Yale University (2000): A Corte Suprema de Connecticut reconheceu o dever de cuidado razoável inerente ao educador ou supervisor.

Austrália:

Ramsay *v* Larsen (1964). A Corte entendeu que, em um sistema que retira a criança compulsoriamente da proteção dos pais e a transmite para a guarda dos professores, não são os pais que delegam autoridade à escola, mas a própria Coroa.

Richards v State of Victoria (1969). A Corte reconheceu que à escola compete o dever de cuidado razoável. É válido citar um trecho do voto do *Chief Justice Winneke*: “In general, a school master owes to each of his pupils whilst under his control and supervision a duty to take reasonable care for the safety of the pupil. It is not, of course, a duty of insurance against harm but a duty to take reasonable care to avoid harm being suffered… The reason underlying the imposition of the duty would appear to be need of the child of immature age for the protection against the conduct of others, or indeed himself, which may cause him injury coupled with the fact that, during school hours, the child is beyond the control and protection of his parent and is placed under the control of the school master who is in the position to exercise authority over him and afford him, in the exercise of reasonable care, protection from injury”.

Australian Capital Territory Schools Authority v El Sheik (2000): Não cabe indenização se o professor empregou razoável dever de cuidado.

H v Pennell and South Australia (1987): A Suprema Corte de South Australian entendeu que, na análise da supervisão empregada pela escola, deve-se ponderar, de um lado, a disciplina e a supervisão e, de outro, a liberdade de ação e de independência dos alunos.

Alemanha:

Urteil des OLG Schleswig-Holstein vom 22.06.1994 – 9 U 95/93 (1994): acidente em rodovia envolvendo criança sob os cuidados de escola infantil.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

[2] Brown v. Board of Education (1954). A Corte consignou que "Compulsory school attendance laws and the great expenditures for education both demonstrate our recognition of education to our democratic society (…) It is the very foundation of good citizenship (…) In these days, it is doubtful that any child may reasonably be expected to succeed in life if he is denied the opportunity of an education.”.

[3] O autor esclarece que "uma parte da doutrina continua exigido a prova da culpa da administração nos casos de depredações por multidões e enchentes. Em tais hipóteses, entendemos que a culpa é anônima, constituindo o que se denomina ‘falta do serviço’, que não necessita ser provada, presumindo-se pelo simples fato do mau funcionamento do aparelho administrativo, como, aliás, decidiu a jurisprudência no acórdão-líder de 1958. A ocorrência do dano comprova, por si só, que os serviços não funcionaram ou funcionaram mal, caracterizando, assim, a falta de serviço que justifica a indenização. A doutrina francesa reconhece, a este respeito, que a falta de serviço não deixa de constituir uma falha da empresa ou do Estado, concluindo que *‘láccident anonyme est presumé faute de l’entreprise‘*. No caso, a falha do serviço, o resultado danoso e a prova da causalidade são elementos suficientes para ensejar a responsabilidade pública.". WALD, Arnoldo. Os fundamentos da Responsabilidade Civil do Estado. Revista da AJURIS,Porto Alegre, julho de 1993, n. 58, p.169.

[4] Confira-se trecho do voto do eminente Ministro Celso de Mello, relator do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 852.237, de 25 de junho de 2013: “Como se sabe, a teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros, desde a Carta Política de 1946, revela-se fundamento de ordem doutrinária subjacente à norma de direito positivo que instituiu, em nosso sistema jurídico, a responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, por ação ou por omissão (CF, art. 37, § 6º). Essa concepção teórica – que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, tanto no que se refere à ação quanto no que concerne à omissão do agente público – faz emergir, da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais, não importando que se trate de comportamento positivo (ação) ou que se cuide de conduta negativa (omissão) daqueles investidos da representação do Estado, consoante enfatiza o magistério da doutrina (…) Impõe-se destacar, neste ponto, na linha da jurisprudência prevalecente no Supremo Tribunal Federal (RTJ 163/1107-1109, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), que os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público, que, nessa condição funcional, tenha incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do seu comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 – RTJ 71/99 – RTJ 91/377 – RTJ 99/1155 – RTJ 131/417).

[5] Não se pode ignorar que o art. 205 da Constituição atribui o dever de educar ao Estado e à família, com a colaboração da sociedade.

Date Created

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

13/01/2015

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.