

A garantia constitucional da qualidade de ensino

Arnaldo Bastos Santos Neto¹, Lorena Costa Ribeiro²

RESUMO

O direito à educação está consagrado no art. 6º da Constituição Federal sob o título dos direitos e garantias fundamentais devendo ser ministrado com base, dentre outros princípios, no da garantia de padrão de qualidade. Os serviços educacionais prestados pela iniciativa privada caracterizam-se como típica relação consumerista, regulada pelo Código de Defesa do Consumidor, vez que estão à disposição no mercado de consumo mediante remuneração. Como a garantia da qualidade do ensino é um direito subjetivo que, quando não cumprido, pode ser resguardado judicialmente, neste trabalho buscar-se-á analisar como se dá a proteção desse direito no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: ensino privado; qualidade; prestação de serviços.

"...entre o forte e o fraco, é a liberdade que escraviza e a lei que liberta".

(La Cordaire)

O direito à educação está consagrado no art. 6º da Constituição Federal sob o título dos direitos e garantias fundamentais. Tal importância legada à educação é compreensível já que ela é pressuposto para a realização dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Ademais, a atual situação sócio-econômica mostra que somente aqueles países que desenvolverem a capacidade de criar, usar e transformar o conhecimento poderão garantir desenvolvimento sustentável e espaço na atual ordem mundial. Formar pessoas cada vez mais qualificadas é fundamental para o desenvolvimento de uma nação.

Apesar do processo educativo ter-se iniciado no país com a chegada dos Jesuítas em março de 1549, apenas após a Proclamação da República (1891) o ensino passa a receber mais atenção do governo. São feitas várias reformas com o objetivo de incrementar a educação brasileira até então incipiente. Nesse momento histórico surge o ensino superior privado no Brasil.

A primeira Constituição republicana (1891), descentralizou o Ensino Superior delegando-o para os governos estaduais e permitindo a criação de instituições privadas. Estas

eram, inicialmente, de iniciativa católica ou das elites locais.

Após sua instituição, o ensino superior privado passou por um rápido processo de expansão. No início da década de 30, os estabelecimentos privados já correspondiam a 64% do total de instituições de ensino superior sendo responsáveis por 44% das matrículas existentes. Na metade dos anos 60, esse setor já havia conquistado consolidação e estabilidade.

No final da década de 70, o setor privado já respondia por 62,9% do total de matrículas de ensino superior. Todavia, o crescimento continuado não se realizou. Entre metade dos anos 80 até a metade do 90, com alternância de estabilidade e redução, o número de matrículas do setor privado e sua participação no sistema de ensino superior foi de baixas taxas chegando a números negativos. Devido a essa crise, tais instituições, mercadológicas que são, passaram por um período de mudanças com o intuito de reverter o quadro de declínio - diminuíse o número de estabelecimentos isolados, ocorreu um movimento de desconcentração regional e de interiorização dos estabelecimentos; incrementou-se tanto o número de cursos quanto o leque de carreiras oferecidas. Tais medidas deram resultado. O saldo da década de 90 representou uma nova explosão dessas instituições já que entre 1991 e 2000 elas cresceram 49,6% (Sampaio, 2000).

Esse aumento expressivo, sem adequado planejamento, aliado à autonomia universitária resultou em uma insuficiente fiscalização por parte do poder público e em uma queda da qualidade do serviço prestado, como explica Helena Sampaio:

Pelo fato de mobilizar recursos privados e orientar-se visando à obtenção de lucros, o setor privado é mais dinâmico no atendimento à demanda da clientela; por isso, ele cresce mais rapidamente e o faz em detrimento de sua qualidade.

É notório que estas instituições cometem irregularidades como a retenção de documentos, impossibilidade dos alunos inadimplentes de realizar as provas ou de frequentarem as aulas. Mas a questão da má qualidade do ensino parece ser ainda mais grave.

A educação é um direito fundamental visto que ela está salvaguardada no capítulo II (Dos direitos sociais) do título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da Constituição Federal. Já em seu art. 206 a Magna Carta estabelece a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios do ensino brasileiro, ou seja, todo o desenvolvimento deste deve ser baseado em tal proposição. Portanto, "... sua efetivação com qualidade é igualmente, uma garantia fundamental"

O ensino (público ou particular) de qualidade é uma garantia constitucional e por se tratar de uma prestação de serviços, os estabelecimentos particulares de ensino se vinculam ao Código de Defesa do Consumidor (CDC). Assim, a garantia da qualidade do ensino é um direito subjetivo que, quando não respeitado, deve ser buscado judicialmente.

A desinformação do contratante (consumidor) somada à pequena fiscalização do poder público leva as instituições a continuarem com práticas abusivas. Trata-se de uma prerrogativa muito importante visto que "o acesso à educação é uma das for-

mas concretas de realização do ideal democrático".

Em se tratando de ensino particular verifica-se que a natureza jurídica da atividade das escolas é de prestadora de serviços. Através da análise dos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor pode-se visualizar o tipo de relação que ocorre entre alunado e escola.

O Código de Defesa do Consumidor conceitua, em seu art. 2º consumidor como toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final e, em seu art. 3º, fornecedor como toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Os alunos de escolas particulares são consumidores na medida em que utilizam um serviço na qualidade de consumidores finais. Já as universidades e faculdades particulares podem ser consideradas fornecedoras, pois são pessoas jurídicas desenvolvendo as atividades mencionadas no final do artigo (Lenzi, 1996).

Segundo o art. 3º, § 2º, do Código de Defesa do consumidor serviço é qualquer (grifo nosso) atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Diante da generalidade do conceito, percebe-se o cuidado do legislador em abranger toda modalidade de serviços. Vale ressaltar que o uso do vocábulo "qualquer" indica uma enumeração meramente exemplificativa. A interpretação do artigo demonstra a existência de duas condições básicas para caracterizar uma prestação de serviço - a remuneração e a disponibilidade da atividade no mercado de consumo - requisitos que se enquadram na prestação disponibilizada pelas instituições particulares de ensino como afirma Clotildes Fagundes Duarte (2003):

Assim, então objetivamente definida e compreendida prestação de serviço, 'como quaisquer atividades fornecidas no mercado de consumo mediante remuneração', não resta dúvida que os serviços de ensino, ..., caracterizam-se como típica prestação de serviços.

Tem-se, então, caracterizada uma típica relação de consumo que, portanto, deve ser regida pelo CDC como, também, já afirmou o Supremo Tribunal Federal (STF) "O contrato de prestação de serviços educacionais é regido pelo Código de Defesa do consumidor".

Após a referida caracterização, cabe mencionar a disposição do Código que trata da obrigatoriedade da qualidade dos serviços.

O art. 20 do CDC dispõe que O fornecedor de serviços responde pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, podendo o consumidor exigir, alternativamente e à sua escolha: (...)

§ 2º São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam as normas regulamentares de prestabilidade.

Assim, fica clara a exigência de qualidade na prestação de serviços educacionais em qualquer nível.

O aprendizado é algo cercado de subjetivismo e, claro, depende em muito do aluno. Diante disso, chegou-se a pensar não haver possibilidade de caracterizar o vício para responsabilizar as instituições de ensino pela questão da qualidade visto que o aprendizado depende fundamentalmente do aluno. Isso, sem dúvida, é uma verdade, todavia, há algumas questões que devem ser consideradas.

Sabe-se que, em se tratando de instituições de ensino superior, não existe a exigência de os alunos permanecerem em sala durante todo o

decorrer da aula. Menos, ainda, é possível estabelecer a obrigação deles apreenderem o conteúdo ministrado. Por outro, a instituição tem o dever de verificar o aprendizado, o desenvolvimento do estudante e não permitir que ele ingresse em um nível posterior sem ter demonstrado conhecimento mínimo necessário. Mais grave ainda é a instituição permitir que o aluno conclua o curso sem ter obtido os conhecimentos básicos naquela área de conhecimento não tendo condições, portanto, de ingressar na carreira profissional.

Com o presente estudo, não se pretende afirmar que a instituição seja responsável se o recém formado não conseguir sucesso na profissão ainda mais em se tratando de um país com uma alta taxa de desemprego como o Brasil. Entretanto, não há como negar vício de qualidade do ensino quando o aluno que concluiu o curso não é capaz sequer de ser aprovado no exame que lhe habilita para exercer da profissão. É o que ocorre, por exemplo, com muitos concluintes dos cursos de Direito e Ciências Contábeis que necessitam da aprovação em exames para exercerem a profissão. De acordo com Marcelo Victória de Freitas (1996):

Inadequado será, então o ensino prestado que não dê ao aluno esses conhecimentos básicos da matéria, que não lhe torne apto a exercer a profissão, que frustrem suas normais expectativas.

Tal fato que ocorre cada vez mais freqüentemente e em maior número mostra que os estudantes estão sendo diplomados sem possuir o conhecimento mínimo que deveriam, afinal em tais provas eles não concorrem com outros. Concorrem com seu próprio (des)conhecimento.

Não se pode olvidar que toda forma de avaliação é passível de discussão. Entretanto, cabe ressaltar que as organizações profissionais alegam que suas avaliações tem o escopo somente de averiguar se a pessoa tem o mínimo de conhecimento necessário ao responsável exercício da profissão. Ademais, mesmo que indiretamente tais exames acabam por ser-

vir de parâmetro para averiguar a prestabilidade dos serviços prestados.

Outra questão é que toda instituição de ensino quando apresenta sua proposta de criação de um novo curso deve apresentar o tipo de profissional que ela pretende inserir no mercado. Isso pode ser um outro parâmetro. Se ela se comprometeu a ofertar para o mercado um tipo A de

O ensino (público ou particular) de qualidade é uma garantia constitucional e por se tratar de uma prestação de serviços, os estabelecimentos particulares de ensino se vinculam ao Código de Defesa do Consumidor (CDC).

profissional e de lá sai um profissional que neste não se enquadra pode indicar que o ensino por ela ministrado não condiz com aquele indicado e aprovado pelo Ministério da Educação e Cultura.

Portanto, há várias formas para se verificar a responsabilidade pelo má

Na maioria dos contratos não está presente uma referência clara à questão da qualidade de ensino.

qualidade do ensino fornecido ainda mais após a implantação, cada vez mais comum, de normas regulamentadoras, fiscalizadoras e avaliadoras, pelo governo federal. Destarte, segundo Cláudia Lima Marques a educação (2002):

é um serviço submetido à incidência de dos tipos de normas: as educacionais, na definição e qualificação do serviço e a negociais o que se refere à vinculação entre fornecedor e consumidor

Vale ressaltar que na maioria dos contratos não está presente uma re-

ferência clara à questão da qualidade de ensino. Tal fato não afasta essa obrigação visto que, como já diagnosticado, isto está muito bem definido na legislação. Ademais, como bem lembra Cláudia Lima Marques sob a nova concepção de contrato e no Código de Defesa do consumidor estão sujeitas a "direitos e deveres outros que os resultantes da obrigação principal (tratada no contrato)". A mesma autora afirma, também, que obrigação da escola é de resultado, ou seja, aquela que somente é considerada cumprida se foi obtido o resultado esperado. O executor tem a obrigação de fornecer a finalidade pretendida. Isso implica, também que "O simples respeito às normas regulamentadoras não dá imunidade ao serviço no que tange aos vícios de inadequação".

Assim, as instituições de ensino privado além de respeitarem as normas regulamentadoras da educação são obrigadas a prestar um serviço qualificado.

No 4º Congresso Brasileiro de Direito do Consumidor concluiu-se que o direito do consumidor deve ser aplicado às relações educacionais entre alunos e instituições particulares não apenas no que se refere aos custos, preços e propaganda enganosa, mas sobretudo em relação à qualidade do ensino ministrado (Revista de Direito do Consumidor, 1996).

Logo, não faltam subsídios para comprovar que os alunos de instituições particulares de ensino lesados devido a má qualidade do serviço poderão acionar os órgãos de defesa do consumidor e a justiça para reaver seus prejuízos.

Sendo a educação condição necessária para a efetivação dos conteúdos da constituição e das promessas da própria democracia deve-se buscar cada vez mais a justiça para que a educação seja prestada com qualidade, pois somente uma educação - qualificada, crítica, humanizada e transformadora - será capaz de contribuir para a melhoria social da população.

A população deve, cada vez mais, utilizar as formas de participação que um estado democrático de direito ofe-

rece para buscar a efetivação de seus direitos. Uma cidadania participativa passa a ser o estatuto mais avançado da cidadania moderna.

Autor

¹ Professor na Faculdade de Direito - UFG. Contato: arnaldobsneto@yahoo.com.br

² Graduanda na Faculdade de Direito da UFG. Bolsista do CNPq, contato: lorenacosta@yahoo.com.br

Notas

¹ SAMPAIO, Helena. O Ensino Superior no Brasil: o setor privado. São Paulo: Fapesp/Hucitec, 2000.

² DUARTE, Clotildes Fagundes. Relações de ensino e o Código do Consumidor, p.80

³ Art. 206 (CF/88). O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VII - garantia de padrão de qualidade

⁴ MELLO FILHO, José Celso. Constituição Federal Anotada. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986 apud MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

⁵ Duarte, Clotildes Fagundes. Op. cit, 171

⁶ RE 275318/DF Relator min. Maurício Corrêa 12-09-00

⁷ FREITAS, Marcelo Victória de. OLIVA, Denise M. D. Contratos de prestação de serviços educacionais: consumidor e educador buscando, em conjunto, uma leitura jurídica da questão. Revista de Direito do Consumidor nº 14. P.72 Instituto Brasileiro de Política e direito do consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

⁸ MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

⁹ MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

¹⁰ BENJAMIN, Herman. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Saraiva, 1991

Referências bibliográficas

BENJAMIN, Herman. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Saraiva, 1991
DUARTE, Clotildes Fagundes. Relações de Ensino e o Código de Defesa do Consumidor. Várzea Grande: Oásis Jurídica, 2003.

FREITAS, Marcelo Victória de. OLIVA, Denise M. D. Contratos de prestação de serviços educacionais: consumidor e educador buscando, em conjunto, uma leitura jurídica da questão. Revista de Direito do Consumidor nº 14. Instituto Brasileiro de Política e direito do consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

LENZI, Carlos Alberto Silveira. Código de Defesa do Consumidor Comentado. Brasília: Consulex, 1996.
MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

Revista de Direito do Consumidor nº 26. Instituto Brasileiro de Política e direito do consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996

SAMPAIO, Helena. O Ensino Superior no Brasil: o setor privado. Tese de Doutorado. São Paulo: Fapesp/Hucitec, 2000.