

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIA
CURSO DE DIREITO

MATEUS PEREIRA DE FREITAS

**DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E O PRINCÍPIO DA
GARANTIA DE PADRÃO DE QUALIDADE: estratégias e indicadores para sua
concretização**

Imperatriz

2023

MATEUS PEREIRA DE FREITAS

**DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E O PRINCÍPIO DA
GARANTIA DE PADRÃO DE QUALIDADE: estratégias e indicadores para sua
concretização**

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão como requisito
para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Denisson Gonçalves Chaves.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

FREITAS, MATEUS PEREIRA DE.

Direito Fundamental à educação básica e o princípio da garantia de padrão de qualidade : estratégias e indicadores para sua concretização / MATEUS PEREIRA DE FREITAS. - 2023.

55 f.

Orientador(a): Denisson Gonçalves.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2023.

1. Educação. 2. Insumos. 3. Processos. 4. Qualidade. 5. Resultados. I. Gonçalves, Denisson. II. Título.

MATEUS PEREIRA DE FREITAS

**DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E O PRINCÍPIO DA
GARANTIA DE PADRÃO DE QUALIDADE: estratégias e indicadores para sua
concretização**

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão como requisito
para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Denisson Gonçalves Chaves.

Data da aprovação: ____/____/____

Prof. Me. Denisson Gonçalves Chaves (Orientador)

Prof. Dra. Ellen Patrícia Braga Pantoja

Prof. Dr. Thiago Vale Pestana

RESUMO

Tratando-se de um direito fundamental com natureza social, com implicações diretas sobre o desenvolvimento nacional, a educação pressupõe adaptações e atualizações que estabeleçam uma prestação estatal ativa e com qualidade correspondente à sua relevância. Por essas razões, normatizou-se o princípio da garantia de padrão de qualidade no art. 206, VII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No entanto, identificando a limitação dos critérios objetivos que avaliam a obediência a esse princípio, cujo principal indicador é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, questionou-se a utilização de referenciais puramente quantitativos e focados em resultados, pois se revelam insuficientes para dimensionar a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem em toda a sua complexidade. Adotando o trinômio de insumos, processos e resultados como direcionador, verificou-se que a necessidade de tal dimensionamento, fundamentada sobretudo nos baixos níveis de proficiência dos alunos brasileiros, baixa valorização dos profissionais da educação e elevadas assimetrias regionais, encontra-se melhor contemplada atualmente na proposta de Custo Aluno-Qualidade Inicial, cujo efeito progressivo resultará no Custo Aluno-Qualidade, já positivado constitucionalmente e nas principais leis educacionais, aguardando regulamentação. Tais indicadores não têm caráter conclusivo, mas por relacionarem os insumos indispensáveis aos processos de ensino-aprendizagem com a ascensão da qualidade, partem de elementos concretamente traduzíveis e de célere aplicação, contribuindo para a implementação de um núcleo mínimo de satisfação exigível. Portanto, a proposta aqui defendida sinaliza um ponto de partida útil a sanar as principais urgências em âmbito educacional do país, associada à valorização de aspectos não cognitivos, a fim de acolher a diversidade que compõe o direito à educação.

Palavras-chave: Educação; Qualidade; Insumos; Processos; Resultados.

ABSTRACT

As it is a fundamental right of a social nature, with direct implications for national development, the education presupposes adaptations and updates that establish an active state provision with a quality corresponding to its relevance. For these reasons, the principle of guaranteeing quality standards was regulated in art. 206, VII, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. Nevertheless, identifying the limitation of the objective criteria that evaluate compliance with this principle, whose main indicator is the Basic Education Development Index, the use of purely quantitative references focused on results was questioned, since they are insufficient to measure the quality of the teaching processes -learning in all its complexity. Adopting the trinomial of inputs, processes and results as a guide, it was found that the need for such dimensioning, based mainly on the low levels of proficiency of Brazilian students, low appreciation of education professionals and high regional asymmetries, is currently better contemplated in the proposal of the Initial Student-Quality Cost, whose progressive effect will result in the Student-Quality Cost, already established constitutionally and in the main educational laws, awaiting regulation. These indicators are not conclusive, but because they relate the essential inputs to the teaching-learning processes with the rise of quality, they are based on concretely translatable elements that can be quickly applied, contributing to the implementation of a minimum core of required satisfaction. Therefore, the proposal defended here signals a useful starting point to remedy the main urgencies in the educational field in the country, associated with the valuation of non-cognitive aspects, in order to welcome the diversity that makes up the right to education.

Keywords: Education; Quality; Inputs; Legal process; Results.

LISTA DE SIGLAS

AID - *Agency for International Development*
BNCC - Base Nacional Comum Curricular
CAQ - Custo Aluno-Qualidade
CAQi – Custo Aluno-Qualidade inicial
CEB - Câmara de Educação Básica
CNDE - Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE - Conselho Nacional de Educação
CONAE - Conferência Nacional de Educação
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
D³e - Associação Dados para um Debate Democrático na Educação
DAEB - Diretoria de Avaliação da Educação Básica
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FCC - Fundação Carlos Chagas
GTSI - *Global Teacher Status Index*
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIBRAS - Língua Brasileira de Sinais
MEC – Ministério da Educação
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PISA - *Programme for International Student Assessment*
PNE - Plano Nacional de Educação
PNEDE - Política Nacional de Educação Digital
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SNE - Sistema Nacional de Educação
TALIS - *Teaching and Learning International Survey*
VAAF - Valor Anual por Aluno
VAAR - Valor Aluno Ano por Resultados
VAAT - Valor Anual Total por Aluno

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Matriz Curricular	30
------------------------------------	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	HISTÓRICO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	9
3	PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL E SUA NORMATIVIDADE.....	16
4	LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA	21
4.1	Lei n.º 9.394/96.....	25
4.2	Lei n.º 13.005/2014	32
5	QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES E INDICADORES.....	39
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
	REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

Previsto no capítulo “Dos Direitos Sociais” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o direito fundamental à educação consta como primeiro componente do artigo 6: “São direitos sociais a educação, a saúde (...)” e está inserido no rol de competências comuns dos entes federativos, nos termos do artigo 23, V, como um direito que deve ter o seu acesso garantido. Além disso, o direito à educação é pormenorizado em seção própria nomeada “Da educação”, na qual se expressam suas finalidades, quais sejam, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Tais objetivos, por comando constitucional expresso no artigo 206, devem se basear em determinados princípios, entre eles a garantia de padrão de qualidade, previsto no sétimo inciso do citado artigo.

Neste ponto, superando-se a categorização dos princípios constitucionais como meras proposições que podem ou não ser observadas, a depender do alcance normativo, frise-se que o constitucionalismo contemporâneo já atribui aos princípios o *status* de normas jurídicas, dotados de imperatividade, sobretudo quando amparam direitos fundamentais como a educação. Eles se diferenciam das regras jurídicas, como afirma Canotilho (1993, p. 166), pelo grau de abstração e determinabilidade, pois necessitam de mediações para sua concretização.

Logo, o alcance das finalidades mencionadas anteriormente depende de condições mínimas para sua realização. Todavia, a limitação dos critérios objetivos que permitem avaliar o “padrão de qualidade” do ensino público brasileiro contribui para a sua permanência em um estado de descompromisso e vulnerabilidade. Afinal, o mero acesso ao ensino, por exemplo, e outras variáveis puramente quantitativas, representam a concretização do direito à educação? Inequivocamente, não. A essencialidade do direito à educação e o seu impacto direto em questões macroestruturais, revelam que apesar de não ser facilmente determinada, a questão da qualidade educacional necessita ser aprofundada, incluindo dimensões da vida social vinculadas ao interesse público, e não apenas restrita à percepções utilitárias.

Reconhece-se a complexidade do tema da qualidade da educação, especialmente em um cenário com diversas desigualdades regionais e locais, mas cabe questionar a legislação nacional sobre o tema e a forma como esse direito se materializa. Tal necessidade de concretude é reforçada pela reiteração desse

princípio no art. 3º, IX, da Lei 9.394/96, no art. 2º, IV e VIII da Lei 13.005/2014, bem como em outros diversos dispositivos desta última. À vista disso, como garantir um “padrão de qualidade” educacional diante, por exemplo, da diversidade sociocultural do país? Do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas? Verifica-se, de pronto, que a garantia do princípio esculpido no art. 206, VII, da CRFB/88, deve partir da definição de elementos centrais, objetivos, apoiados pela legislação ordinária já citada.

Nesta já estão contemplados metas e objetivos que visam tão somente avanços quantitativos, referentes a questões que podem ser facilmente computadas, como universalização do ensino (taxa líquida de matrículas) e estatísticas de presença em sala de aula. No entanto, não se esmiuça a garantia de melhorias qualitativas, considerando tanto condições estruturais do ambiente escolar, a valorização dos profissionais da educação e investimento em qualificação destes, quanto a necessidade de reformulação do financiamento educacional, que deve considerar as necessidades concretas das escolas.

Não há como negar que metas que seguem a lógica do desenvolvimento quantitativo são essenciais, pois é evidente que a melhoria da educação necessita da ampliação do acesso, porém, metas como esta são igualmente insuficientes, pois é claramente possível um maior acesso a um ensino de baixa qualidade, por exemplo, seja por falta de suporte material, seja por falta de planejamento profissional ou por uma reflexão pedagógica defectiva.

A formulação de parâmetros realistas, que traduzam uma ideia de qualidade educacional apta a contribuir com a articulação de eventuais políticas públicas, é fundamental para a definição objetiva do conteúdo jurídico do padrão de qualidade. É neste sentido que o presente trabalho visa, também, identificar formas de responsabilização dos gestores por meio da ampliação da exigibilidade jurídica do direito à educação. Portanto, a definição de dimensões, fatores e condições qualitativas devem ser estabelecidas para servirem como indicadores analíticos e políticos sobre o processo educativo, ao passo que permitirão desenvolver, implementar e acompanhar as políticas educacionais e os seus resultados.

2 HISTÓRICO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Vinculada aos ideais democráticos, a educação, unida ao ensino, é responsável por promover, utilizando medidas progressivas, o reconhecimento e aplicação dos direitos e liberdades fundamentais, nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. No Brasil, esse processo é caracterizado por gradativos avanços e súbitas regressões, de acordo com a realidade social e os interesses políticos em que cada Constituição esteve inserida, conforme será demonstrado.

A Constituição de 1824 tratou do direito à educação apenas em dois momentos, ambos presentes no art. 179, referindo-se à inviolabilidade dos direitos civis e políticos. Em seu inciso XXXII determinava que a instrução primária era gratuita a todos os cidadãos, e no inciso seguinte estabelecia o ensino de artes, letras e ciências nos colégios e universidades.

A abordagem minimizada ao tema educacional pode ser explicada pela estrutura do poder político da época, cujo eixo organizacional era o Poder Moderador que restringia, por exemplo, a deliberação sobre assuntos de interesse nacional pelos conselhos provinciais.

Em que pese as limitações desse contexto histórico, deve-se registrar o avanço alcançado pela Lei de 15 de outubro de 1827, que determinou a criação de “escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império”, trazendo a perspectiva de descentralização territorial da escola primária, resgatando a preocupação com questões sociais (MARTINS, 2020). Devido a essa evolução, a referida data se consagrou como o “dia do mestre”, atual “dia do professor”.

Passados dez anos da outorga da Carta de 1824, e considerando a rigidez de seu texto, faz-se necessário citar as alterações trazidas pelo Ato Adicional de 1834. Este, datado de 12 de agosto, sinteticamente, suspendeu o Poder Moderador, unificou a regência imperial, criou Assembleias Gerais Provinciais e extinguiu o Conselho de Estado.

No campo educacional, a suposta descentralização gerada pelo surgimento das Assembleias Gerais Provinciais, fundamentada pela sua atribuição de legislar sobre a instrução pública, prevista no art. 10, § 2º, aparentemente representava o alcance de alguma autonomia das províncias e municípios, no entanto, contribuiu para intensificar um estado de desorganização social, inflamando um debate sobre

descentralização que continua presente atualmente, notadamente quanto à autonomia político-pedagógica, gestão financeira e base curricular educacional.

Evidentemente, o Ato Adicional não é o único responsável pelo baixo desenvolvimento da instrução primária da época, visto que a falta de recursos financeiros destinados às províncias, por parte do governo central, contribuiu diretamente para o fracasso do ensino elementar. Segundo WERTHEIN (2004), em análise comparativa sobre o Brasil do início do século XXI e a educação no século XIX, “o Ato Adicional de 1834, digerindo mal o liberalismo da época, delegou às províncias essa responsabilidade, isentando o poder central de uma missão que lhe seria própria, deixando a educação primária à sua própria sorte.” (apud CASTANHA, 2006).

Diante da instabilidade narrada, a Proclamação da República permitiu, a partir da promulgação da Constituição de 1891, uma melhor definição das competências dos entes federativos. Em matéria educacional, ao Congresso Nacional cabia, não privativamente: animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados, e prover a instrução secundária no Distrito Federal, nos termos do artigo 35.

Unida à essa determinação estava a incumbência prevista no artigo quinto, no qual cada Estado deveria suprir seus próprios custos, sem intervenção da União, salvo em caso de calamidade pública. Ademais, por força do regime federativo, reconheceu-se a autonomia municipal, “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”, conforme artigo 68. É válido considerar tais comandos como a origem da ideia de competência concorrente, mas apenas teoricamente, na realidade do período, o hábito do centralismo, a pressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em redutos políticos (MARTINS, 2020). Nas palavras de TEIXEIRA (1969):

Com efeito, apesar de uma pregação, a que não faltou eloquência e brilho, a República não logrou ampliar consideravelmente as oportunidades educativas. A situação, após a Primeira Guerra Mundial, apresentava-se deficiente quanto ao ensino primário e, em relação ao ensino médio, com a dualidade dos sistemas educacionais, poucas oportunidades oferecia para a ascensão social. O sistema era adequado à estagnação social necessária à manutenção dos privilégios existentes. (TEIXEIRA, 1969, apud TEIXEIRA, 2008, p. 154).

Verifica-se, portanto, que a grande preocupação do texto constitucional de 1891 foi singularizar as competências legislativas dos Estados e da União, dado o cenário

de estabilização da República. Em contrapartida, quase nada se construiu em termos de oferta, acesso ou permanência nas escolas, ignorando-se o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Ensino.

Aprofundando a temática da repartição de competências, a Constituição de 1934 definiu a educação como privativa da União (art. 5º, XIV), ao passo que autorizou a suplementação legislativa pelos estados (art. 7º, III) e definiu os limites orçamentários a serem reservados pelos entes federativos com destino à educação.

Desse modo, a propagação da instrução pública, em todos os graus, tornou-se atribuição concorrente da União e Estados, com isenção de tributos aos estabelecimentos particulares de educação e obrigação de oferecimento do ensino primário pelas empresas que possuíam em seus quadros pelo menos dez funcionários, incluindo seus filhos, analfabetos.

Apesar disto, deve-se enfatizar que a segunda constituição republicana foi promulgada em um contexto de tensão política, durante a Era Vargas, com o envolvimento de diversos setores da população e múltiplos interesses. Nesse sentido, merece destaque o seu artigo 138:

Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas:

(...)

b) estimular a educação eugênica;

(...)

f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;

g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

(BRASIL, 1934).

Surgido na década de 80 na Inglaterra, o movimento eugenista visa, basicamente, “aperfeiçoar” a genética populacional eliminando características indesejadas. Estas identificam mulatos, negros ou deficientes como limitados perante a educação, e que ações de ordem social seriam apenas paliativas e não resolveriam o problema da raça (ROCHA, 2014). Por conseguinte:

Para os eugenistas, a educação agia como um fator de conscientização para possíveis mudanças comportamentais entre jovens e adultos visando o matrimônio entre pessoas de uma mesma classe social e etnia e não apenas o conhecimento de teorias e leis sobre hereditariedade. A finalidade da educação segundo Kehl seria evitar a má formação e a ignorância por parte dos estudantes sobre orientação sexual, relações conjugais e criação dos filhos. (ROCHA, 2014, p. 7).

O conteúdo constitucional referente à educação, junto às demais leis, expressam projetos políticos e são carregadas de direitos, deveres, preconceitos e contradições. E a educação, instrumento de inclusão, transformação e reparação, esteve e ainda permanece distante de ser um direito, efetivamente, de todos.

Sobre a matéria, há autores que reconhecem a permanência da temática eugenista no texto da Constituição de 1937, especificamente por conta da obrigatoriedade do ensino de educação física e trabalhos manuais, prevista no artigo 131, com o objetivo de aprimoramento estético. No entanto, a constituição fruto do regime ditatorial do Estado Novo chama a atenção, no que concerne à educação, pelo artigo 129:

Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. (BRASIL, 1937).

Tal artigo expõe não só a existência de dois tipos de educação na sociedade, definida pelo grau de recurso financeiro, como também revela que, para o governo, a insuficiência de recursos materiais refletia uma suposta insuficiência intelectual. Além disso, o retrocesso desta constituição também foi representado pela retirada do dever de reserva percentual de orçamento para a pasta da educação, e pela cobrança de uma contribuição mensal, chamada “caixa escolar”, por ocasião da matrícula nos colégios, mesmo por parte daqueles que alegassem impossibilidade (art. 130).

Adquirindo maior robustez teórica, a educação na Constituição de 1946 determinou a organização de um sistema nacional de ensino, dividido entre o federal e o dos territórios, com caráter supletivo e coordenação local permitida aos estados. Ademais, foi recuperada a gratuidade do ensino primário e se condicionou a gratuidade do ensino ulterior à comprovação de insuficiência de recursos. A Constituição de 1946 inicia, conforme BOAVENTURA (2001):

(...) o ciclo das Leis de Diretrizes e Bases (...) que permitiu a descentralização da educação da esfera federal para a estadual, com a institucionalização dos sistemas de educação e recriação dos Conselhos de Educação com funções normativas. (BOAVENTURA, 2001, apud TEIXEIRA, 2008, p. 160).

Frise-se que durante a vigência da Lei 4.024/61 foram instituídos os cursos de pós-graduação e o salário-educação, sendo este instituído formalmente pela Lei 4.440/64. A autonomia estadual reconhecida pela Carta de 1946 representou uma das

alterações mais significativas, sobretudo porque a partir dela os estados foram “emancipados” pedagogicamente, com a possibilidade de organizarem os sistemas de ensino da pré-escola até o ensino superior.

Em contrapartida, continuando a histórica “gangorra” de progressos e retrocessos, a Constituição Brasileira aprovada pelo regime civil-militar em 1967 desobrigou os entes federativos da aplicação de percentuais de impostos, que até aquele momento seriam destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino no país. Além disso, positivou no artigo 168 a abertura à iniciativa privada, substituindo a gratuidade do ensino ulterior ao primário por bolsas de estudo, exigindo o reembolso desta em caso de curso superior.

Destaca-se que mesmo diante de todos esses entraves, a Constituição de 1967 ainda determinava como obrigatório e gratuito o ensino dos sete aos quatorze anos. Porém, como já citado, a aplicação de receita tributária foi dispensada, interferindo diretamente na qualidade do serviço ofertado. Analisando essa conjuntura, em reportagem realizada por Caio Zinet e publicada pelo Centro de Referências em Educação Integral, o professor e pesquisador Amarílio Ferreira Júnior afirmou:

A ditadura não criou, mas acentuou a dualidade entre o ensino público e o privado, da pré-escola ao ensino superior. A consequência é que as escolas públicas perderam a qualidade e passou a ser destinada aos mais pobres, enquanto o ensino privado começou a ser uma alternativa para os mais ricos e para as elites que secularmente governaram o país. (ZINET, 2016).

Como se observa, o tema da educação nos textos constitucionais reflete os valores e ideologias de cada época, razão pela qual o período compreendido entre 1964 e 1985 é notoriamente conhecido como um período de exceção política, com limitação da liberdade acadêmica, livros censurados, deterioração da qualidade do ensino, massiva redução nos salários dos professores, e falta de materiais básicos necessários no cotidiano escolar (HERZOG, [2009?]).

Contrariando toda essa involução sociopolítica, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), promulgada em 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, expandiu consideravelmente a intervenção social do Estado na concretização de direitos fundamentais, ampliando o rol de direitos sociais e redefinindo princípios e objetivos basilares para a sua atuação. Quanto à educação, esta finalmente foi reconhecida e tratada, ao menos materialmente, como o “problema

básico da democracia” (GARCIA, 2010, apud WERNER, 2022), conforme explicita o artigo 208 da CRFB/88:

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 (dezesete) 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 noturno regular, 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. (BRASIL, 1988).

Percebe-se, portanto, a preocupação da atual Constituição em não apenas ofertar a educação, mas de ampliar o seu acesso e estabelecer mecanismos de controle e responsabilização por eventuais irregularidades, incluindo nestas a inobservância dos princípios elencados no artigo 206.

Nesse sentido, a Assembleia Constituinte de 1987 reuniu diversos pontos de reflexão para a educação, incluindo financiamento, salário-educação, recursos privados e admissão de profissionais estrangeiros. Sobre a ocasião, destaca-se o pronunciamento do constituinte Florestan Fernandes:

(...) temos de pensar no ensino público em novas bases; temos que pensar que o Estado não deve dividir os seus recursos com a indústria do ensino, nem tampouco financiar o ensino convencional, que visa o controle de mentes e corações, mas que deve investir maciçamente para que tenhamos uma escola — como disse o Professor Octávio Elísio em sua bela exposição — que tenha boa qualidade, que esteja ao alcance de todos e que forme o cidadão. O cidadão, no Brasil, ou será formado pela escola pública de primeira qualidade ou não aparecerá nunca. (apud MARTINS, 2018, p. 833).

Entre as inovações observadas na CRFB/88, destacam-se a garantia da gratuidade em todos os níveis de ensino, não mais tratando o ensino médio como uma exceção, por exemplo, bem como acolhendo o ensino fundamental em todas as faixas etárias, incluindo aqueles que não tiveram acesso na idade regular. Além disso, a

forma como os artigos e incisos garantem e ratificam a essencialidade do direito à educação, demonstram como a estrutura da atual Constituição visou promover justiça e mobilidade sociais.

Com efeito, a liberdade, igualdade, o pluralismo de ideias, a gestão democrática e a valorização dos profissionais da educação terão como consequência, de forma mais célere, o pleno desenvolvimento da pessoa, com aptidão para o exercício da cidadania e com qualificação para o trabalho (art. 205), se estiverem estritamente vinculados à um padrão de qualidade. E é sobre esta associação que o presente trabalho tratará no decorrer dos próximos capítulos.

3 PRINCIPIOLOGIA CONSTITUCIONAL E SUA NORMATIVIDADE

Historicamente, jusnaturalismo e positivismo foram teorias que exerceram grande influência sobre a hermenêutica jurídica. No entanto, esta última, em que pese a relevante contribuição para que o direito se instituísse como ciência, dotada de racionalidade e segurança, perdeu força sobretudo a partir do período após a Segunda Guerra Mundial. A partir dessa época, já não mais se admitia a ideia de um direito acrítico, exclusivo, sem qualquer abertura axiológica e, conseqüentemente, legitimador de normas notavelmente injustas, tais como as leis antissemitas na Alemanha em 1935, e os atos institucionais no Brasil, pós 1964.

Com efeito, a observância das formas e o rigor das normas são essenciais na composição do pensamento jusfilosófico, mas se desprovido ou dissociado de um forte conteúdo humanitário, valorativo e principiológico, rapidamente se enfraquece diante do horizonte instável das circunstâncias, resultado da constante evolução da crítica social.

Visando oferecer uma alternativa que combinasse aspectos das duas teorias inicialmente citadas, o pós-positivismo almeja consolidar bases filosóficas que reúnam critérios valorativos para o exercício da norma, aproximando decisões da realidade. Em suma, tem o propósito de implementar direitos constitucionais a partir da verificação axiológica das normas aplicáveis concretamente (FERNANDES e BICALHO, 2011, p. 113).

À vista disso, o presente trabalho adota a vertente pós-positivista como norteadora da interpretação dos princípios expressos na Constituição Federal, notadamente o princípio da garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII). Tal perspectiva, amplamente desenvolvida pelo autor Robert Alexy na obra Teoria dos Direitos Fundamentais (1986), equipara princípios e regras, considerando-os pilares de uma mesma edificação, qual seja, as normas jurídicas. Nesse sentido:

Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas. (ALEXY, 2008, p. 87).

Esta normatividade dos princípios se justifica, de certo modo, pelas próprias características que outrora lhes limitava à aplicação subsidiária, tais como: grau de

abstração, determinabilidade, caráter de fundamentabilidade, proximidade da ideia de direito e natureza normogenética (CANOTILHO, 1999, p. 1086/1087, apud BARROSO, 2013, p. 120). Isto porque é em razão delas que é possível ir além da legalidade estrita, preenchendo o “vácuo de justiça” que o positivismo deixou entre a composição da norma e sua execução. Sobre o tema:

(...) as normas principiológicas servem de fundamento para elaboração das regras de condutas, fontes interpretativas na resolução de um caso concreto, bem como fator de desequilíbrio na balança em caso de conflito de normas-regras com normas-princípios, prevalecendo estas em detrimento daquelas em eventual ponderação de interesses, além de terem a função de organizar todo ordenamento jurídico, dando coerência e harmonia a este, razão pela qual pode-se afirmar que **é mais grave violar um princípio do que uma regra, pois quando se viola um princípio, fere-se todo o ordenamento jurídico, enquanto a violação da regra é específica e determinada.** (BONAVIDES, [2001], apud BARROSO, 2013, p. 122, grifo nosso).

Logo, levando em conta que os direitos fundamentais possuem garantia de aplicação imediata e obrigatória, e intencionam ao menos mitigar as vulnerabilidades sociais, os princípios que os fundamentam devem vincular as atividades públicas e privadas decorrentes, não cabendo ser ignorados como se fossem meras recomendações. De maneira mais didática, assevera Norberto Bobbio:

A palavra princípios leva a engano, tanto que é velha questão entre os juristas se os princípios gerais são normas. Para mim, não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as outras. E esta é também a tese sustentada por Crisafulli. Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos são dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização excessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não-regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo a que servem as normas expressas. E por que não deveriam ser normas? (BOBBIO, 1995, p. 158-159).

Essa visão se reveste de essencialidade na medida em que se objetiva a aplicação concreta do direito, buscando parâmetros de justiça e equidade, valendo-se dos princípios como condições argumentativas para os efeitos da aplicação da norma. Logo, a ideia de que os princípios têm apenas função supletiva e/ou interpretativa foi aperfeiçoada, pois, uma vez expressos na Constituição Federal, e não somente nos Códigos, tornam-se razões reguladoras diretas de conduta. Sobre essa transição, André Almeida Nelvam:

A inserção dos princípios gerais do direito nas constituições contribuiu decisivamente para a consolidação da sua normatividade, certo é que a relação entre princípios constitucionais e regras de direito infraconstitucionais será constituída por uma interpretação em que os princípios inevitavelmente vincularão a atividade do aplicador, mesmo que em detrimento dos efeitos prescritos nas regras envolvidas. (NELVAM, 2015, p. 8).

Afinal, o aperfeiçoamento protagonizado pelo pós-positivismo de modo algum compromete a positividade do direito, posto que os princípios, uma vez expressos no texto constitucional, passam à esfera decisória. Insuficiente é, como se sabe, a pura hierarquia textual, mas considerando que a norma se constrói pelo exercício interpretativo de contextualização, os princípios se revelam indispensáveis na argumentação dos direitos fundamentais, por sua plasticidade e proximidade com os valores.

Reforçando as considerações sobre a normatividade dos princípios, registre-se a classificação principiológica elaborada por Luís Roberto Barroso, à qual a presente pesquisa adere: diferenciam-se entre princípios fundamentais, que contêm decisões políticas estruturais do Estado; princípios gerais, geralmente desdobramentos dos princípios fundamentais, com menor grau de abstração; e princípios setoriais, que presidem um conjunto normativo específico, como um determinado capítulo da Constituição. Estes, para o doutrinador, “irradiam limitadamente, mas no seu âmbito de atuação são supremos.” (BARROSO, 2009, p. 377).

Tal predominância dos princípios setoriais se dá em razão de sua especificidade e, embora não possuam pretensão terminativa, por sua posição hierárquica manifestam seu conteúdo deôntico, direcionando a aplicação das normas. Realidade esta que reflete como a solução das questões jurídicas pode, por vezes, ultrapassar o texto normativo, exigindo do intérprete valorações de sentido. Até porque, como afirmam FERNANDES e BICALHO (2011, p. 114), “por trás de toda norma há valor”, e os valores se incorporam nas normas não somente por meio da atividade legislativa, mas também na sua aplicação.

Sendo assim, tratando-se especificamente do direito à educação, questiona-se como se dá a aferição do cumprimento do princípio setorial da garantia de padrão de qualidade no ensino, elencado no artigo 206, VII, da CRFB/88. Se os princípios constituem “mandamentos de otimização”, nas palavras de Alexy, exigindo que algo se realize na maior medida possível, considerando as possibilidades fáticas e

jurídicas, em qual grau um “padrão de qualidade” está sendo satisfeito nas instituições de ensino brasileiras?

Esta e outras questões não ignoram a realidade produzida pela desigualdade, que inúmeras vezes condiciona a atuação da administração pública, mas visam ampliar o panorama de exigências. Tal necessidade se evidencia na seguinte observação: a generalidade prescritiva dos princípios pode dar causa a subterfúgios políticos, razão pela qual o reconhecimento de sua normatividade, por si só, apesar de imprescindível, não atende às características de seu conteúdo. Faz-se necessário estabelecer definições iniciais e gradações mínimas de atendimento, permanecendo uma margem interpretativa própria de sua essência, diante das circunstâncias do caso concreto.

Tal constatação advém da dimensão positiva dos direitos de segunda dimensão, como os sociais, que exigem do Estado uma atuação ativa, e não somente uma abstenção, pois compartilham do regime de dupla fundamentalidade, formal e material. Nesse ponto, o reconhecimento da normatividade do princípio em questão e a formulação de seu conteúdo são condições para a efetiva prestação estatal, pois embora aqui se defenda a superação da legalidade estrita, a atuação pública necessita de parâmetros minimamente estabelecidos, sobretudo quando se trata de direitos sociais.

Estes, em sua maioria, estão sob atribuição de normas programáticas (a exemplo do princípio aqui debatido), necessitando de condições e modificações econômicas, financeiras, administrativas e outras para sua efetivação (MIRANDA, 1998, apud CAVALCANTE, 2009, p. 21). Contudo, essa sujeição ao orçamento público e à ponderações, característicos do mínimo existencial, não os diminui, mas pelo contrário, demonstra a dimensão essencial desses direitos e a relevância de seus componentes, destacando-se entre eles a consistência do enunciado normativo e sua incidência fática.

Assim, ao se discorrer sobre um direito fundamental social, têm-se como ponto de partida a admissão da validade jurídica do seu núcleo normativo, mas também de seus fundamentos, razão pela qual não se deve admitir a existência de um princípio vazio de materialidade. Superar uma função principiológica idealizadora, ainda mais versando sobre educação, requer medidas de concretização em nível infraconstitucional, pois a partir disso tal direito assume a condição de direito subjetivo

a determinadas prestações, de tal modo que as medidas adquiridas não podem mais ser suprimidas, em nome da vedação ao retrocesso.

Evidentemente, essa proibição não tem caráter absoluto, pois leva em conta a disponibilidade de recursos, mas impede a redução arbitrária dos avanços. Após a efetivação de um padrão de qualidade no ensino público, por meio de medidas legislativas, a desobediência a elas sem a apresentação de alternativas gera inconstitucionalidade. Nesse sentido, o “salto” legitimado pela normatividade do princípio é o que permite, inicialmente, sua passagem de norma generalíssima abstrata para o protagonismo em contextos jurídicos de decisão.

4 LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

Demonstrada a relevância do reconhecimento da normatividade dos princípios, especialmente no âmbito constitucional, e como é primordial haver consistência em seus enunciados, passa-se agora a combater diretamente a insuficiência da abordagem adotada pela legislação brasileira acerca da qualidade no ensino. Esta, convenientemente pautada em elementos de matriz empresarial, facilmente traduzíveis em quantitativos materiais, é disposta na Lei n.º 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, da seguinte maneira:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX – padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados. (BRASIL, 1996).

Como se observa, a qualidade do ensino está revestida por um generalismo que impede a identificação do que corresponda a uma situação razoável, e obscurece a maneira em que ela interfere nos objetivos do art. 205 da CRFB/88. Se o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho são baseados em análises quantitativas, como frequência e quantidade de carteiras escolares disponíveis, o inciso III do artigo 214 da CRFB/88, alterado pela Emenda Constitucional n.º 59/2009, perde o sentido, veja-se:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

Se bastasse o atendimento a requisitos de ordem estatística ou que possam ser conferidos em notas fiscais, seria desnecessário conduzir o ensino a uma

“melhoria de qualidade”, considerando a própria dinamicidade desses termos e as diversas variáveis que os podem regular.

Ademais, por se referir a um direito social, a noção de melhoria ultrapassa a simples ideia de aprimoramento, mas é interpretada como um processo contínuo, progressivo. Com efeito, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil é signatário desde 1992, estabelece no art. 2º, § 1º, que os direitos sociais devem ser assegurados progressivamente, até o máximo dos recursos disponíveis, incluindo a aplicação de medidas legislativas.

Nesse sentido, o atual Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n.º 13.005/2014, que será detalhado posteriormente, concretiza a instrumentalização política de definição de metas, no intuito de conduzir o serviço educacional a certos objetivos. Ainda que alguns deles, como a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar possam ser discutidos quantitativamente, inexistente definição sobre como mensurar a melhoria na qualidade do ensino. Que deve ocorrer é evidente, mas constitucionalmente e na legislação ordinária não se estipula o que ela é.

Dessa forma, retomando o conteúdo do artigo 214 da CRFB/88, além do PNE é determinada a articulação de um Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração. Sobre este, o próprio PNE expressou em 2014 na ocasião de sua publicação:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2014).

Em tese, até junho de 2016 o referido Sistema deveria ser instituído, o que não ocorreu até o presente momento, passados quase sete anos além do prazo estipulado. Destaque-se ainda que o referido artigo condiciona a efetivação das metas do PNE à instituição do Sistema Nacional de Educação, corroborando a ideia aqui defendida de que os direitos fundamentais não se efetivam com base apenas no seu nível hierárquico, mas também devem trilhar o caminho legislativo completamente.

Expressando a realidade dos fatos, no primeiro semestre de 2015 o Ministério da Educação (MEC), junto a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), divulgaram o documento “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda

obrigatória para o país”, com a expectativa de desdobrá-lo em uma proposta coletiva, após as contribuições de especialistas. Apesar disso, o Projeto de Lei Complementar n.º 235, que institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, do art. 211 e do art. 214 da CRFB/88, só foi proposto em 2019, pelo Senador Flávio Arns, com aprovação em março de 2022 e atualmente permanece em revisão pela Câmara dos Deputados. Em vista disso, o terceiro parágrafo daquele documento divulgado em 2015 subsiste:

A ausência de um SNE até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a educação nacional, como **a ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade, a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo**. Esses fatores não contribuem para a superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país. (BRASIL, 2015, p. 1-2, grifo nosso).

Nota-se que a preocupação com os referenciais de qualidade é questão já amplamente debatida no cenário educacional nacional, porém, aparentemente, sem receber o impulso oficial devido. Esse texto elaborado pela SASE e pelo MEC apresenta ainda outras ideias úteis a essa problemática, veja-se:

É indispensável incluir na LDB um capítulo sobre o Sistema Nacional de Educação. Mas é necessário incluir também dispositivos que se caracterizem como referenciais nacionais de qualidade para:

- a) uma base nacional comum que oriente a formação docente e os processos de avaliação de aprendizagem;
- b) a estrutura e o funcionamento de estabelecimentos escolares;
- c) a valorização profissional e a avaliação institucional; e
- d) a gestão democrática, no seu sentido amplo, incluindo o funcionamento de conselhos, fóruns, instâncias de negociação e as conferências de educação. (BRASIL, 2015, p. 3).

Entre essas, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) já se encontra em vigor, documento que determina as habilidades e competências de todas as fases da educação básica, no setor público e privado. A versão completa, homologada em 2018, é parte da estrutura composta pelas alterações geradas por meio da Lei n.º 13.145/2017, conhecida como Lei do Novo Ensino Médio, que incluiu itinerários formativos ao currículo escolar, modificando a LDB.

Tais transformações não serão pormenorizadas no presente estudo, mas no que tange aos possíveis impactos na qualidade do ensino, não se vislumbram avanços significativos. A BNCC prevê a divisão dos currículos por área do conhecimento, e não por componentes individualizados, permitindo a composição de

“arranjos”, pelos quais será possível, por exemplo, a oferta de uma área completa do conhecimento, como ciências da natureza e suas tecnologias, por meio de um único componente curricular, isto é, uma disciplina.

A outra novidade é a implementação de itinerários formativos, situação que permite ao aluno do ensino médio decidir entre o aprofundamento em uma ou mais áreas do conhecimento, ou pela formação técnica e profissional. Nesse ponto, destaca-se que a oferta desses itinerários é subordinada à avaliação de sua relevância para o contexto local e pelas possibilidades de cada sistema de ensino, conforme art. 36, caput, da LDB. Na prática, caso o aluno opte por um itinerário que a sua instituição não ofereça, ele deverá se matricular em outra para cumprir aquela carga horária.

Evidentemente, essa aproximação da educação básica com o mercado de trabalho é necessária, e inclusive está prevista em diversos dispositivos. No entanto, a Administração Pública, ao eleger um sistema de ensino que será responsável pelo direcionamento dos itinerários, dos componentes e da organização da formação técnica, pode acabar aprofundando desequilíbrios socioespaciais. É possível que escolas localizadas em regiões periféricas sejam “forçadas” a ofertar somente um dos eixos estruturantes dos itinerários, como o empreendedorismo, e desenvolvam apenas o núcleo mínimo obrigatório da BNCC, por exemplo, sob a justificativa de restrição de recursos ou outras.

Expressões como “flexibilidade curricular”, “inovação de metodologias”, “protagonismo e autonomia do aluno”, “diferentes arranjos curriculares”, “conforme a relevância do contexto local”, “conforme as possibilidades dos sistemas de ensino”, frequentemente utilizadas nessa atual abordagem, diluem o descompromisso da legislação educacional em um oceano de promessas. Indica-se exuberantemente o que se deseja fazer, mas se disfarça os meios objetivos de concretização com imprecisões textuais.

Ainda que as inovações geradas pela CRFB/88 contribuam para a democratização da gestão do ensino público, para a efetiva participação popular, consignando a função redistributiva e supletiva da União, e sejam o grande parâmetro de atuação dos gestores, seus comandos precisam ser constantemente revitalizados legislativamente e priorizados nos investimentos. O texto constitucional se preocupa com a questão específica da escolarização, mas negligencia a abrangência do processo educativo e a sua correspondência com as estruturas sociais.

4.1 Lei n.º 9.394/96

Além da CRFB/88, que permeia todo o conteúdo desta pesquisa, outras duas leis merecem especial destaque por conta de sua relevância no âmbito educacional: Lei n.º 9.394/96 e Lei n.º 3.005/14. Publicada em 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) normatiza a estrutura educacional do país em todos os níveis, incluindo disposições sobre a formação dos profissionais da educação, organização das redes escolares, condições de matrícula e os recursos financeiros destinados ao ensino, entre outras.

A atual LDB é a terceira na trajetória da sistematização escolar, e é considerada a “Carta Magna” da educação nacional. Logo no terceiro artigo os princípios previstos no art. 206 da CRFB/88 são repetidos, com o acréscimo de outros cinco que representam algumas das inovações apresentadas:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)
X - valorização da experiência extra-escolar;
XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
XII - consideração com a diversidade étnico-racial.
XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.
XIV - respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdo-cegas e com deficiência auditiva. (BRASIL, 1996).

Essa progressividade em relação aos temas da diversidade humana merece destaque e são essenciais, mas chama atenção a inclusão tardia desses termos na principal lei que rege a educação no país. Evidente que transformações dessa natureza sucedem outras de ordem prática, cotidiana, mas o inciso XII só foi incluído em 2013, pela Lei n.º 12.796, enquanto o inciso XIV foi acrescentado apenas em 2021, pela Lei n.º 14.191. O ambiente escolar deve acompanhar as transformações sociais, debatendo seus reflexos, e a legislação deveria seguir o mesmo processo de atualização, pois além de criar obrigações, põe em relevo os conteúdos descritos.

No que concerne à qualidade, apesar dos princípios incluídos, por exemplo, contribuírem com ela, assim como diversos outros dispositivos, como a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica, dos quatro aos dezessete anos, prevista no art. 4º, cuja alteração adveio também apenas em 2013, por meio da Lei n.º 12.796, pois antes só se colocava o ensino fundamental nessas condições, não há elementos que se adequem ao significado de diretriz ou base para a melhoria

qualitativa. O que há de mais próximo a essas ideias foi incluído em 2022, pela Lei n.º 14.333, alterando o inciso IX do art. 4º, já citado no início do capítulo.

Tal alteração corresponde à previsão de respeito às diversidades, sobretudo as relacionadas às pessoas com deficiência, na medida em que se exigem insumos adequados às necessidades específicas de cada estudante, com mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados para atendê-los. Essa complementação do inciso IX reforça a noção de que o ambiente escolar precisa estar preparado para acolher as múltiplas situações que envolvem os alunos, sem que o básico para um atendimento de qualidade seja comprometido.

Por outro lado, evidencia o fato de que temas essenciais, como a educação, precisam ser especificados normativamente, com uma base de atuação sólida, aderente à realidade, ressalvada a autonomia das instituições e dos professores no processo de aprendizagem. A redação anterior do inciso garantia os insumos indispensáveis, mas se estes atenderiam às necessidades específicas de cada estudante era uma questão interpretativa.

Diferentemente, merecem ênfase outras modificações recentes que contribuem para elevar a qualidade do ensino sob perspectivas humanizantes, tal como a inclusão do art. 4º-A pela Lei n.º 13.716/2018, que assegura atendimento educacional ao estudante internado por tempo prolongado para tratamento de saúde. No mesmo sentido está o art. 12, IX, incluído pela Lei n.º 13.663/2018, que determina aos estabelecimentos de ensino a conscientização, prevenção e combate à intimidação sistemática, popularmente conhecida como *bullying*.

Outra substancial contribuição para as diretrizes educacionais foi a inclusão de um capítulo inteiro dedicado à educação bilíngue de surdos, por meio da Lei n.º 14.191/2021. Apesar de já existir um capítulo referente à educação especial, o novo capítulo V-A estabelece a modalidade de educação escolar oferecida em Língua Brasileira de Sinais (Libras), como primeira língua, sem prejuízo de matrícula em escolas regulares, atendendo às garantias do Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Essas e outras mudanças revelam que há esforços direcionados a certificar uma educação que vá além do acesso e permanência, em vista da articulação de um ensino integrativo. Outro exemplo que pode vir a representar um real avanço, a depender de sua regulamentação, foi a inclusão do inciso XII e parágrafo único no art. 4º, por meio da Lei n.º 14.533/2023:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

XII - educação digital, com a garantia de conectividade de todas as instituições públicas de educação básica e superior à internet em alta velocidade, adequada para o uso pedagógico, com o desenvolvimento de competências voltadas ao letramento digital de jovens e adultos, criação de conteúdos digitais, comunicação e colaboração, segurança e resolução de problemas.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no inciso XII do caput deste artigo, as relações entre o ensino e a aprendizagem digital deverão prever técnicas, ferramentas e recursos digitais que fortaleçam os papéis de docência e aprendizagem do professor e do aluno e que criem espaços coletivos de mútuo desenvolvimento. (BRASIL, 2023).

Em que pese haver um capítulo destinado à educação profissional e tecnológica, ele é restrito à qualificação em nível médio, graduação ou pós-graduação, de modo que inexistia em toda a LDB qualquer menção ao dever público de promover a utilização de recursos digitais no processo de ensino-aprendizagem. Outrossim, a Lei n.º 14.533/2023 representa o enriquecimento da matéria tratada porque institui uma Política Nacional de Educação Digital (PNED), capaz de alargar o cenário do debate por meio das definições que apresenta, e fortalecer outras políticas públicas educacionais e profissionalizantes, considerando a indispensabilidade da utilização de técnicas e recursos digitais na época atual.

Um país que por anos selecionou os destinatários do conhecimento dificilmente conceberia uma lei que não demandasse reformas, até pela própria imposição da realidade, que não é linear. As alterações, espera-se, continuarão acontecendo porque assim como todas as leis federais, a LDB deve ter condições de se materializar no contexto brasileiro, reconhecido pela exigência permanente de adaptações e inclusões de elementos não detalhados no texto original.

Neste, registrado pela Lei n.º 4.024/1961, a palavra “qualidade” é citada apenas três vezes: no artigo sexto, no parágrafo único do artigo dez e no artigo 96. Tais menções se referem ao zelo pela qualidade do ensino que o Ministério da Educação e do Desporto deveria ter, à função de Conselheiro Estadual e aos objetivos do Conselho Federal e Conselhos Estaduais de Educação, respectivamente. Estes últimos deveriam, pela redação do artigo, “na esfera de suas respectivas competências, envidar esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo”.

O teor corporativista desse trecho reflete a rigidez daquele período histórico, que resultou na promulgação de um texto que permitia a aplicação direta de recursos

públicos no setor privado (art. 95, c) e impedia a matrícula do estudante reprovado mais de uma vez em qualquer série (art. 18). No contraponto, a LDB contemporânea garante a liberdade de ensino à iniciativa privada, desde que atendidos alguns requisitos, como a capacidade de autofinanciamento (art. 7º, III), além de asseverar a educação básica obrigatória como direito público subjetivo, sob risco do cometimento de crime de responsabilidade (art. 5º). Distante dessa realidade, sobre a primeira Lei de Diretrizes e Bases:

Os fundamentos de grande parte dos problemas educacionais atuais estão nas heranças da Lei nº 4024/1961. Segundo os cruciais dispositivos do projeto sancionado, o Estado pode restringir recursos para ampliação da rede pública e gratuita, marginalizando grande parte da população, concedendo recursos à escola particular. Neste sentido, a legislação deu a sua quota parte para a reprodução do analfabetismo, as profundas diferenças sociais e a miséria, provocadas pelo subdesenvolvimento na educação pública. (LIRA, 2010, p. 4).

Como se observa, a legislação é fruto dos processos históricos e o Brasil em várias épocas optou por perpetuar desequilíbrios reais, sob a égide de uma igualdade formal. A segunda LDB brasileira, Lei n.º 5.692/1971, trilhou os mesmos passos de sua antecessora, até mesmo por entrar em vigor durante um regime de exceção, após o Golpe de 1964, mas intensificando radicalizações na estrutura do ensino nacional.

Semelhante ao que ocorre hoje em decorrência da Lei do Novo Ensino Médio, mas de maneira mais drástica, a Lei n.º 5.692/1971 ergueu a profissionalização como objetivo principal do 2º grau escolar, com possibilidade de cooperação com empresas e antecipação da habilitação profissional para o 1º grau, de acordo com as condições e inclinações individuais dos alunos. Em decorrência, alvo de intensas críticas, o governo militar buscava legitimação por meio de bons resultados na área econômica, que serviriam também para conter as articulações dos opositores.

Como desde a década de 60 a estrutura educacional brasileira já sinalizava grande enfoque econômico, desde a primeira LDB, diante da aceleração do ritmo de crescimento ocorreu gradualmente a concentração de mão-de-obra sem qualificação, gerando desemprego. A resposta, portanto, passou a estar na educação, porém, sem providências exequíveis dispostas na Lei 4.024/1961, fator determinante para a reforma que ocorreu em 1971.

Tal crise foi gerada pela primeira LDB porque esta não possuía abertura suficiente para a demanda desenvolvimentista da época, “e a inelasticidade da oferta era acompanhada de uma estrutura escolar que não respondia, nem de longe, à

demanda de recursos humanos criada pela expansão econômica” (ROMANELLI, 1986, p. 206). Visando resolver os impasses, o governo se utilizou de relações internacionais para realizar convênios e acordos, como o MEC-USAID, firmado entre o MEC e a *Agency for International Development* (AID), órgão estadunidense responsável pela ajuda externa, que objetivava “estabelecer uma relação de eficácia entre os recursos aplicados e produtividade do sistema escolar (ROMANELLI, 1986, p. 210).

Dessa forma, sob o pretexto da qualificação da mão-de-obra, o governo reduziu os gastos com a educação, pois a partir do momento que o 2º grau se tornasse profissionalizante, com a possibilidade até de antecipação, conforme já exposto, a demanda pelo ensino superior despencaria em quantidade e cresceria em discriminação, pois passaria a selecionar os privilegiados economicamente. Essa fragmentação das estruturas educacionais simboliza o quanto a educação não pode estar sob o domínio de uma minoria social elitizada, que apenas visa meios de conservação das lideranças, mas deve se basear em uma política de flexibilidade, descentralizada, fruto de discussões internas e democráticas com aqueles que são responsáveis diretos pela educação e que a vivenciam cotidianamente.

Não por acaso é que a Lei n.º 5.692/1971 não cita a palavra “qualidade” em nenhum momento, e retirou a educação infantil do texto: o foco era o tecnicismo, em especial do jovem que, segundo o art. 5º, § 3º, apenas excepcionalmente teria formação de conteúdos gerais. O governo, por sua vez, alegava que as medidas significavam a democratização do ensino técnico, pois permitiriam o acesso aos filhos dos pobres, mas a realidade, visível até hoje, é que os estudantes ricos encontraram escolas particulares que burlaram a exigência do ensino técnico e continuaram se dedicando à formação geral, que preparava para o vestibular (BRASIL, 2017). Sobre essa suposta democratização e sua relação com a qualidade, unidas às ajudas internacionais recebidas pelo Brasil naquela época, assevera ROMANELLI (1986, p. 204):

Em princípio, a estratégia da ajuda ataca primeiramente o problema em seus aspectos quantitativos. Daí ser comum a identificação pura e simples da explosão da demanda com a explosão demográfica. Então, as soluções propostas envolvem, quase sempre, a obtenção de maior rendimento da rede escolar existente, com a menor aplicação de recursos, com base em estudos de “rentabilidade” do sistema. Já no que concerne à qualidade do ensino, os programas de ajuda identificam, e necessariamente, o baixo nível de qualidade com a “democratização” ou a expansão do ensino, distorcem, portanto, o conteúdo da problemática, para justificar um tipo de ação que isola

de seu contexto o processo educacional. A estratégia sempre adotada é a do treinamento de pessoal docente e técnico, do aumento dos recursos materiais (como o aparelhamento de escolas) e a reorganização do currículo, com vistas ao treinamento, em nível desejado, do pessoal destinado a preencher as categorias ocupacionais das empresas em expansão. Tem isso por base a necessidade de adequar a educação às “necessidades do desenvolvimento”. (ROMANELLI, 1986, p. 204).

Destarte, identifica-se que o direito à educação no Brasil é, historicamente, contaminado por incoerências: a educação é parte essencial de um projeto de desenvolvimento, e o desenvolvimento depende de investimentos em pesquisa, tecnologia, autonomia e outros, mas essa segunda parte é atendida sempre de modo incompleto. Com mecanismos legais que controlam a expansão do ensino e, a depender da organização política vigente, em menor ou maior grau, a seletividade do ensino se torna ferramenta de consolidação da ordem existente.

A manutenção do subdesenvolvimento educacional recebe a tônica de “projeto” sempre que se altera componentes básicos, como a matriz curricular, em detrimento de mudanças estruturais. Exemplificando, a seguir está representada a organização curricular do Ensino Médio no âmbito das escolas da rede pública estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul, alterada pela Portaria SEDUC/RS n.º 282/2022, anexo VI, e publicada em 22/12/2022 no Diário Oficial do Estado:

Figura 1 – Matriz Curricular

Matriz Curricular					
Ensino Médio Tempo Integral					
	Áreas de Conhecimento	Componentes Curriculares	Períodos Semanais		
			1ª série	2ª série	3ª série
Formação Geral Básica	Linguagens e suas Tecnologias	Arte	-	1	-
		Educação Física	1	1	1
		Língua Estrangeira - Língua Espanhola*	-	1	-
		Língua Estrangeira - Língua Inglesa	2	1	1
		Língua Portuguesa	4	3	2
		Literatura	2	1	-
	Matemática e suas Tecnologias	Matemática	4	3	3
	Ciências Humanas e Sociais Aplicadas	Ensino Religioso**	-	1	-
		Filosofia	1	-	-
		Geografia	2	1	1
		História	2	1	1
		Sociologia	-	1	-

	Carga Horária da Formação Geral Básica	Total de Períodos Semanais	24	18	12
		Carga Horária (Anual)	800	600	400
Itinerários Formativos	Componentes Obrigatórios	Projeto de Vida	2	2	2
		Mundo do Trabalho	2	-	-
		Cultura e Tecnologias Digitais	2	-	-
		Protagonismo Juvenil	3	2	2
		Estudos Orientados	3	3	3
		Iniciação Científica	-	4	4
	Aprofundamento Curricular	Práticas Experimentais de Matemática	2	-	-
		Práticas Experimentais de Linguagens	2	-	-
		Práticas Experimentais das Ciências da Natureza	2	-	-
		Práticas Experimentais das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas	2	-	-
		Práticas Experimentais da Área Focal ***	-	3	3
		Práticas Experimentais da Área Complementar ****	-	3	3
		Componentes Curriculares das Áreas de Aprofundamento	-	8	14
		Eletivas 1	1	-	-
		Eletivas 2	-	2	-
	Eletivas 3	-	-	2	
	Carga Horária dos Itinerários Formativos	Total de Períodos Semanais	21	27	33
Carga Horária (Anual)		700	900	1100	
Total de Carga Horária		Total de Períodos Semanais	45	45	45
		Carga Horária (Anual)	1500	1500	1500
<p>* Componente de matrícula facultativa: caso o estudante não opte por cursá-lo, a carga horária correspondente deve ser direcionada ao Componente Língua Estrangeira - Língua Inglesa. ** Componente de matrícula facultativa: caso o estudante não opte por cursá-lo, a carga horária correspondente deve ser direcionada a um Componente da Área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas definida pela escola. *** Área Focal: Práticas Experimentais a partir da trilha de aprofundamento escolhida. **** Área Complementar: Práticas Experimentais a partir da trilha de aprofundamento escolhida</p>					

Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2022.

Como se observa, a Lei do Novo Ensino Médio tende a contribuir com o retrocesso estudantil nas escolas públicas, porque reduz massivamente a carga horária destinada às matérias que são cobradas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como história, geografia, biologia e física. Ao passo que introduz itinerários como “Projeto de Vida” e “Protagonismo Juvenil” que não possuem definição e vínculo com uma área de conhecimento específica, abrindo possibilidade para que profissionais de outras áreas recebam a incumbência de ministrá-las, muitas vezes sem financiamento e tempo de planejamento suficientes.

Ademais, o aprofundamento em uma área técnica específica, além de ter a demanda relacionada à realidade local, depende de profissionais com formação equivalente e infraestrutura adequada. Logo, essa instrumentalização, sobretudo do ensino médio, pode acarretar em sobrecarga de atribuições aos educadores localizados em regiões mais precárias, reduzindo as oportunidades dos alunos.

Nada obstante, a Lei n.º 9.394/1996 ainda possui como uma de suas marcas principais a garantia de direitos civis e sociais no âmbito educacional, enfatizando a relevância da educação infantil, destacando os princípios e finalidades da educação e regulamentando a gestão democrática do ensino público. Por certo, a LDB não é autossuficiente e faz parte de um extenso repertório de políticas públicas capazes de promover aquilo que, por exemplo, ela mesmo determina: a prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos (art. 24, V, a).

4.2 Lei n.º 13.005/2014

Compondo a linha de frente educacional, ao lado da LDB está o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n.º 13.005/2014, com vigência decenal, isto é, até o ano de 2024. Como já explanado, o PNE resulta da execução do comando constitucional previsto no art. 214 e determina a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), cujo projeto permanece em tramitação.

De fato, a criação do SNE deveria ser o propósito a ser perseguido com maior afincamento pelo poder público, pois representaria a formalização e unificação da estrutura educacional do país, consagrando o regime colaborativo dos entes federados e sistemas de ensino, restringindo, em especial a estes últimos, sua atuação em prol de objetivos nacionais de melhoria e permitindo melhor acompanhamento de desenvolvimento.

Ocorre que entre a redação do art. 214 da CRFB/88, alterado pela Emenda Constitucional n.º 59/2009, e o art. 13 do PNE há uma incompatibilidade significativa. O dispositivo constitucional determina que o PNE será responsável pela articulação do SNE. Em contrapartida, o art. 13 da Lei n.º 13.005/2014 estabelece que o poder público, após dois anos da publicação do PNE, deveria instituir o SNE em lei específica, sendo este o responsável pela efetivação do plano.

Certamente o legislador esperava que os prazos fossem devidamente cumpridos, mas, além disso, nota-se uma precedência indispensável na instituição do SNE, visto que só se articula um sistema já existente. Corroborando esta condição lógica, o PNE tem caráter essencialmente transitório, com vigência fixada, enquanto o SNE deverá ser permanente, a fim de, aí sim, implementar as alterações resultantes dos planos posteriores. Desse modo, verifica-se que a composição de um Sistema

Nacional de Educação é urgente e crucial para a efetivação das diretrizes e metas educacionais, mas o projeto de lei pode esbarrar em pelo menos duas dificuldades:

A primeira diz respeito a que, em função de disputas em torno do tipo e da forma que deve assumir o sistema a ser instituído, os debates possam estender-se indefinidamente, inviabilizando sua efetivação; a segunda consiste no seguinte: aprova-se com facilidade a lei que cria o sistema, mas de forma genérica, o que o converte apenas num novo nome para aquilo que já está posto sem nenhum influxo transformador nos rumos da educação. (SAVIANI, 2014, p. 101-102).

Logo, o risco é de continuidade do ciclo de inoperância na legislação educacional, enquanto não se enfrentar pendências estruturais do gerenciamento do ensino público, nas áreas política e administrativa, principalmente aquelas relacionadas ao financiamento, controle de execução dos serviços e compreensão da multidimensionalidade do ensino, para que a frustração de metas deixe de ser o único padrão rigorosamente obedecido.

Tratando-se de metas, o atual PNE possui um total de 20, com 170 estratégias divididas de forma variada entre elas. Números que representam um avanço em relação ao antigo plano, válido de 2001 a 2010, que possuía 295 metas gerais que dificultavam a compreensão e supervisão acerca do que era cumprido. Por outro lado, antes de abordar cada setor da educação básica, o antigo PNE apresentava um texto diagnóstico com informações, entre registros históricos e estatísticos, que justificavam as diretrizes e objetivos expostos em seguida.

A ausência desse diagnóstico no PNE 2014-2024 é símbolo de uma assimetria entre a lei e a realidade, pois ele ajudaria a evidenciar os pontos críticos da situação educacional e os elementos necessários para um projeto de adequação e investimento, assinalando com maior autoridade as referidas metas e estratégias. A retirada dele deixa em aberto, por exemplo, o fundamento de dados como os descritos na meta 9, que visou “elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015”. Por que exatamente 93,5%? O PNE não expõe.

Considerando que ao PNE se atribuiu periodicidade, a não ser que o antigo plano por alguma razão merecesse ser inteiramente descartado, a resposta mais séria à sociedade deveria partir de uma análise aprofundada sobre o que não foi alcançado nele e os porquês. Dessa forma se aproveitaria lições importantes para o novo período, reajustando o que fosse necessário e concentrando as metas nos temas com maiores carências.

Poderia se argumentar que a Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2014 seria responsável por esse reexame, afinal, o tema foi “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”. No entanto, da análise do documento final não se constatou um estudo comparativo, mas apenas menções ao plano anterior sem a apresentação de vínculo direto entre ele e as proposições descritas. Aparentemente, a educação é tema alvo de constantes renovações ornamentais, incapazes de atingir sua configuração basilar.

Espera-se que, diferentemente, a CONAE 2022 resulte em um documento final com perspectiva histórica, retrospectiva, e não só busque propor novidades sem debater as metas não atingidas. De acordo com o documento referência do evento, realizado em dezembro de 2022, a indicação era de retomada das avaliações diagnósticas para preparar o PNE 2024-2034, incluindo o eixo destinado à qualidade da educação, conforme o trecho a seguir:

Para se estabelecer qualidade a qualquer produto, seja ele de natureza concreta, como um objeto artesanal ou industrializado, ou de natureza abstrata, no âmbito das ações sociais, mediante o desenvolvimento e implementação de Políticas Públicas, particularmente as que dizem respeito à Educação, deve existir, antes de tudo, um padrão. (...) Durante as atividades a serem desenvolvidas na CONAE – 2022, em diversos momentos, serão apresentadas avaliações diagnósticas referentes a temas específicos, com o objetivo de se conhecer rigorosamente a respectiva situação ligada ao tema em discussão. Com relação à qualidade da Educação a ser buscada, de acordo com as metas que figurarão no PNE 2024-2034, não deverá ser diferente. O tema deste subeixo deverá ser tratado a partir de uma prévia Avaliação Diagnóstica da Estrutura e das Políticas Educacionais existentes em todos os níveis de governo dos entes federados, para que se conheça a realidade atual da qualidade de Ensino e da Educação nos Municípios, Estados e Distrito Federal. (EDUCAÇÃO, 2021, p. 22, grifonosso).

Na hipótese de cumprimento dessa avaliação diagnóstica, o ideal é sua publicação no documento final da CONAE e no próprio PNE, a fim de dar transparência ao debate realizado e permitir que a população compreenda melhor as ideias propostas. Diante da possibilidade de eventual responsabilização dos agentes governamentais, essa medida pode auxiliar as instâncias responsáveis no monitoramento da execução do PNE, conforme previsto no art. 5º da Lei n.º 13.005/2014, que inclusive têm o dever de divulgação dos resultados obtidos.

Também é de responsabilidade dessas instâncias a análise e propositura da revisão do percentual de investimento público em educação, nos termos do art. 5º, §

1º, inciso III, da Lei n.º 13.005/2014, competência que junto às avaliações diagnósticas e periódicas, possui impacto direto sobre a qualidade da educação. Em decorrência, a meta 20 do atual PNE, que objetiva ampliar o investimento público em educação pública, apresenta como uma de suas estratégias a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento.

O CAQ é, de acordo com o PNE, uma progressão do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), “referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem”. A adoção do termo Custo Aluno-Qualidade pelo PNE, em oposição ao “custo mínimo por aluno” previsto no art. 74 e seguintes da LDB, demonstra que paulatinamente a aplicação de recursos vai se orientando de acordo com referências tangíveis de qualidade, abrindo possibilidade para reavaliação das receitas garantidas da educação. Confirmando essa tendência, o CAQ foi recentemente incluído no art. 211, § 7º da CRFB/88, como resultado da Emenda Constitucional n.º 108/2020:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

(...)

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Frise-se que além de tornar o CAQ referência constitucional para o padrão mínimo de qualidade, nos termos do art. 4º, IX, da LDB, essa mesma Emenda constitucionalizou a relação entre qualidade e insumos necessários, conforme art. 212-A, X, a. Medidas como essas fortalecem a consideração de valores variáveis, que ponderem as especificidades regionais, em razão das desigualdades nas condições de oferta. Entretanto, a operacionalização de um padrão mínimo de qualidade depende, assim como a criação do SNE, de lei específica que defina o CAQ e o vincule como parâmetro aos atuais cálculos de financiamento da educação básica.

Inegável, portanto, a abrangência e relevância do PNE para superar as lacunas que comprometem o alcance da qualidade desejável ao ensino público brasileiro, inclusive por ser objeto de monitoramento contínuo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão federal vinculado ao MEC. Ele é responsável pela publicação bianual de relatórios avaliativos das metas, embasados

em um conjunto de 56 indicadores, que reúnem todas as etapas da educação básica (BRASIL, 2022, pag. 11).

Segundo o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento da Metas do PNE, publicado em 2022, a maioria das metas está com percentuais abaixo do programado, enquanto outras apresentam verdadeiro retrocesso. Referente à universalização do ensino fundamental para toda a população de 6 a 14 anos, expressa na meta 2, a cobertura educacional para essa faixa etária era de 98% em 2020 e reduziu para 95,9% em 2021, muito afetada pela pandemia de covid-19, assim como a cobertura no atendimento de crianças de 5 anos, que diminuiu 12,3% no ano de 2021, em relação a 2019.

Os dados da meta 3, que objetivava universalizar até 2016 o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, revelam que mesmo após 5 anos do prazo determinado, o patamar previsto está longe de ser alcançado. Em 2021, o indicador geral dessa meta estava em 95,3%, não atingindo 100% em nenhuma região ou estado do país. Essa mesma meta também pretende elevar a taxa líquida de matrícula no ensino médio até 2024 para 85%, considerando a mesma população citada, mas os números mais recentes do relatório indicam diferença de 10,5 pontos percentuais abaixo do índice proposto, dificilmente reversíveis até o prazo final.

No tocante à qualidade da educação, um dos parâmetros fundamentais é a alfabetização, que de acordo com a meta 5 do PNE atual deveria ocorrer até o terceiro ano do ensino fundamental para todas as crianças. O critério foi reduzido para até o segundo ano a partir de 2019, por conta da atualização da BNCC em 2018, e evidenciou disparidades tanto em nível de proficiência, como regionais. A escala usada possui oito níveis de proficiência, em ordem crescente, cujo resultado em língua portuguesa e matemática atestou a média nacional em nível 5. Quanto ao gráfico regional, obteve-se os seguintes percentuais:

Enquanto nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste há um percentual de 47,5%, 41,6% e 41,5%, respectivamente, de estudantes com proficiência situada nos níveis 5 e 6, nas regiões Norte e Nordeste esses percentuais são menores: 31% e 36,4%, respectivamente. Nos níveis 7 e 8, os percentuais de alunos variam de cerca de 18% no Sudeste e Sul a 7,6% no Norte. Enquanto o percentual de estudantes situados abaixo do nível 1 representa 1,8% no Sul, 3,3% no Sudeste e 4,1% no Centro-Oeste, eleva-se para cerca de 8,5% no Norte e 6,9% no Nordeste. Nos níveis 1 e 2, também são as regiões Norte e Nordeste que apresentam os maiores percentuais de alunos: 16,9% e 13,6%, respectivamente, o que corresponde a aproximadamente o dobro do percentual constatado na região Sul (6,7%). (BRASIL, 2022, pag. 143).

Esse trecho específico se refere à proficiência em língua portuguesa, mas os resultados sobre matemática são equivalentes. Os níveis de proficiência são utilizados para cobrir a ausência de definição específica sobre o que é ser alfabetizado, e com a média nacional no nível 5, consideram-se não alcançadas pela maioria do estudantes brasileiros habilidades como: reconhecer a finalidade de textos, a partir da observação dos elementos estruturais que compõem o gênero; inferir assunto de textos de média e longa extensão; inferir um termo ausente em uma sequência numérica crescente cujo padrão é adicionar 2 ao termo anterior; identificar, em um calendário de determinado mês, o dia da semana em que esse mês se inicia.

A realidade dos anos finais do ensino fundamental e todo o ensino médio não é diferente, pois de acordo com a meta 7, relativa ao fomento da qualidade da educação básica, apesar de apresentar crescentes avanços entre 2007 e 2019, desde 2013 os percentuais dos anos finais do ensino fundamental não atingem as metas fixadas. Semelhantemente, o ensino médio apresentou aumento na proficiência das duas dimensões, língua portuguesa e matemática, mas se manteve abaixo da média estabelecida.

Contudo, ressalta-se que por mais detalhado e rigoroso que o Inep seja na confecção dos relatórios de monitoramento, há dificuldades de ordem conceitual que prejudicam a avaliação. A estratégia 7.2 da meta 7, por exemplo, visa assegurar que “no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% dos(as) alunos(as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado”. Em que dispositivo está caracterizado este “nível suficiente”? Corresponde ao nível 5, 6, 7 ou outro do gráfico de proficiência?

Insuficiente é, sem sombra de dúvida, o número de estratégias destinadas à meta 17, cujo objetivo é valorizar os profissionais do magistério, equiparando seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, e para a qual foram destinadas somente quatro estratégias. Seguramente, não se pode julgar o nível de relevância atribuída com base apenas nesse número, mas causa estranhamento quando comparado com a média de 8,5 das demais.

Apesar dos resultados indicarem aparente aumento do rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério, com nível superior completo, o que na verdade ocorreu foi o decréscimo do rendimento dos demais profissionais, considerando as instabilidades econômicas ocorridas desde 2016 e principalmente a partir de 2020 (BRASIL, 2022, pag. 362). E mesmo com esse suposto avanço, a meta

não foi atingida no prazo definido, indicando que a capacitação e remuneração desses profissionais necessita ser reforçada em ambiente normativo de imposição, e não somente de possibilidade, pois é parte indissociável do progresso qualitativo educacional.

Os desafios e progressos derivados da Lei n.º 13.005/2014 são reflexos das especificidades do processo de ensino-aprendizagem, incluindo as influências regionais, limitações do texto legal e vinculação de recursos, entre outras, que ratificam a necessidade de satisfazer metas historicamente frustradas. Os resultados do PNE apontam progressos e desigualdades educacionais, estas de maneira mais intensa, mas que, espera-se, serão capazes de direcionar o plano posterior e demais legislações a um maior equilíbrio, objetividade e adequação organizacional.

5 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES E INDICADORES

Analisar a organização de um padrão de qualidade nacional pode sugerir, à primeira vista, uma aproximação justamente com a ideia aqui combatida, de que a educação pública deve ser tratada como bem de consumo, “produzida” em larga escala, focada em diminuir os custos e ser mais acessível. Entretanto, considerando as diversas linhas interpretativas que a palavra qualidade carrega, a adoção de um padrão representa a garantia de atendimento a um núcleo básico de satisfação, incluindo avanços progressivos na formação do pensamento crítico e autonomia intelectual dos alunos, por exemplo, como descrito por SÁ (2008, p. 6):

(...) as preocupações com a eficiência, a eficácia e controle da qualidade do produto, quando transpostas para o contexto educativo, podem ainda induzir outros efeitos dramáticos. Uma das implicações será a de valorizar apenas o que é mensurável e evitar tudo aquilo que possa pesar negativamente naquela medição. Assim, as escolas poderão concentrar-se em preparar os alunos para que estes sejam bem-sucedidos nos exames (“teach to the test” – Ball, 1993, p. 107), secundarizando os tipos de aprendizagens mais dificilmente mensuráveis, como, por exemplo, a educação para a democracia e para a participação, o desenvolvimento do espírito crítico, desenvolvimento global da personalidade, etc. (SÁ, 2008, p. 6)

Transpor essa tendência mercantilizante da educação não é simples ou rápido, mas depende do respaldo normativo destinado à qualidade educacional e seus mecanismos de financiamento. A ausência de clarificação sobre esses temas, e os sentidos que lhe podem estar subjacentes, gera a falsa ideia de que o conceito de qualidade é unívoco e consensual (SÁ, 2008, p. 4). E quanto mais ignorada a necessidade de positivação, mais sujeita a educação estará às influências dos interesses da política e do mercado, alimentando-se de campanhas sociais sempre suplementares e com uma redução controlada das desigualdades (CAZAVECHIA, 2016, p. 6). Em outras palavras: “Quanto mais um indicador social é utilizado para a tomada de decisões políticas, mais sujeito a pressões corruptoras e mais apto será para distorcer e corromper o processo social que procura monitorar.” (CAMPBELL, 1976, p. 49, apud FERNANDES, et al. 2011, p. 124).

É possível que se ataque a confecção de um modelo padronizado, baseando-se, por exemplo, na dificuldade de ajuste às situações brasileiras, que por serem múltiplas, geram muito mais dificuldades de adequação e fiscalização. Além disso, diante de eventual fixação de insumos indispensáveis, a lista estaria permanentemente exposta ao questionamento dos profissionais que atuam nas

escolas: “por que estes itens e não outros?” (EDUCAÇÃO, 2019, p. 21). Ora, questionamentos sempre existirão, porque é impossível agradar a todos os setores, mas a preocupação maior deveria ser com a inexistência de parâmetros, permitindo a ação arbitrária, sobretudo, de governos locais.

Ademais, o debate educacional hoje deve se concentrar no que pode ser mais precisamente elaborado, e somente na comprovada impossibilidade, em vez de silenciar as diretrizes, adotar referências mínimas e/ou gerais. Ou seja, é pouco efetivo estender o debate sobre o que é qualidade e outras questões muito subjetivas, em busca de consensos utópicos, sem adotar medidas práticas que desde já podem conceder a mínima segurança jurídica adequada. Como esclarecem FERNANDES, et al. (2011, p. 122):

Se tomamos como referência o princípio constitucional de que todos têm direito a um padrão de qualidade, torna-se importante questão de pesquisa e de política pública estabelecer um indicador sistêmico que permita aferir se a população está tendo acesso ao direito que lhe é garantido pela Lei Maior. (FERNANDES, et al. 2011, p. 122).

Tomando por base os dados do monitoramento do PNE, expostos no capítulo anterior, é inviável conceber a padronização qualitativa do ensino partindo de definições rígidas e distantes do cenário atual. Por conta disso é que a LDB exige “padrões mínimos” e o PNE um Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), reconhecendo que os elementos que referenciam uma educação de qualidade, por serem plurais e demandarem investimentos diversos, irão se desenvolver de modo gradativo e não necessariamente na mesma medida. Isto porque sistematizar a complexidade dos indicadores de qualidade requer a “compreensão da educação como política de Estado, não de governo.” (SOUZA, et al. 2021, p. 230).

Atualmente, a principal referência para o monitoramento da qualidade da educação brasileira é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado a partir dos resultados de aprovação dos alunos, verificados no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O índice varia de 0 a 10, visando relacionar fluxo e aprendizagem, aplicando testes de proficiência em português e matemática, cujos resultados baseiam o monitoramento do PNE. Isto torna o Ideb altamente eficaz nos limites da avaliação e conexão de seus dois componentes, e igualmente insuficiente pela restrição de sua

abordagem. A necessidade de aperfeiçoamento e ampliação dos indicadores de qualidade é bem apresentada nas considerações a seguir:

Assumir o Ideb como um indicador de qualidade envolve riscos perigosos. Ainda que seja um bom indicador de resultados desejáveis, ele não é um indicador de qualidade. Reconhecendo o poder indutor que os indicadores têm de modelar a política pública, se o assumirmos como tal, simplificamos o que entendemos por educação e induzimos a transformação do sistema escolar em um sistema preparador para testes. Há que se pensar um indicador de qualidade que articule três dimensões, os insumos, os resultados e os processos. No que diz respeito aos insumos, o estabelecimento de um custo aluno qualidade que seria responsabilidade do Poder Público garantir a cada aluno é um bom ponto de partida. Já os resultados apresentam uma primeira dificuldade. De um lado, medimos bem a proficiência em linguagem e matemática. Teríamos, ainda com algum esforço, condições de medir a proficiência em outros componentes curriculares. Entretanto, aspectos importantes dos objetivos educacionais não são mensuráveis por testes padronizados. (FERNANDES, et al. 2011, p. 132).

Dessa forma, observa-se que o conteúdo da legislação educacional específica e seus instrumentos de referência carecem de regulamentação, de aprofundamento, mas não são descartáveis. Isto é, o Ideb, dentro do trinômio dos insumos, processos e resultados, prioriza estes últimos, verificando o desempenho dos alunos e instituições, e contribuindo para a realização de diagnósticos. Os testes em larga escala são uma dimensão praticamente intocável da análise qualitativa, já consagrados internacionalmente, mas não atuam diretamente sobre o problema. Constatados os baixos níveis de proficiência, deve-se investigar se os insumos e processos destinados à aprendizagem correspondem às expectativas dos exames.

Ainda na dimensão dos resultados, além do relatório das metas do PNE, cabe mencionar os dados obtidos a partir da participação brasileira no *Programme for International Student Assessment* (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) em 2018, última edição com resultados divulgados. Desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o PISA é uma avaliação internacional que ocorre a cada três anos, visando oferecer informações acerca da aprendizagem dos alunos, e os fatores que mais influenciam seu desempenho dentro e fora da escola.

De acordo com o documento Relatório Brasil no PISA 2018, desenvolvido pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB), além dos questionários sobre leitura, matemática e ciências, diversos aspectos não cognitivos e intrínsecos aos processos de aprendizagem são avaliados, comparados internacionalmente e representados em índices. Entre eles estão: tamanho da turma, relação aluno-

professor, recursos físicos escolares, atividades extracurriculares, suporte escolar, relação entre nível socioeconômico e desempenho em leitura, contexto familiar, entre outros.

No que diz respeito ao tamanho da turma, o documento é claro em afirmar que esse é um indicador de qualidade da educação, por otimizar o tempo dos professores, diminuindo o período gasto para organizar e acalmar a classe, permitindo um acompanhamento mais próximo dos alunos. A média dos países mais desenvolvidos da OCDE, como Finlândia e Portugal, fica entre 19,6 e 26 estudantes por turma. No Brasil, a média é de 36, com alto número também na proporção entre alunos e corpo docente, que no país resultou na razão de 29 alunos por professor.

Quanto aos recursos físicos, o PISA considerou a infraestrutura escolar (mobiliários) e recursos educacionais (livros e equipamentos tecnológicos), e questionou os diretores escolares acerca de sua indisponibilidade ou inadequação, e o quanto essa realidade impedia o ensino. No geral, o Brasil ficou na média da OCDE, no nível zero, que significa pouca influência sobre o ensino desses recursos. Porém, na comparação entre regiões brasileiras, os diretores do Nordeste foram os que responderam com maior insatisfação. Já por dependência administrativa e localização, a maioria dos diretores de escolas estaduais, municipais e aquelas inseridas na área rural responderam que tais recursos afetam muito, ou até certo ponto, a aprendizagem.

Outro quesito abordado pelo PISA 2018 foi a oferta de atividades extracurriculares, notoriamente reconhecidas por estimular novas habilidades e alavancar a qualidade do processo educativo. Nesse aspecto os maiores índices foram dos Estados Unidos (2,9) e Canadá (2,7), e a média da OCDE foi próxima a 2,0. O Brasil ficou abaixo da média, com índice 1,6 geral, e na análise regional, a região Sul obteve o pior resultado (1,2). Curiosamente, nesse tópico a região Nordeste alcançou melhor resultado que o índice geral brasileiro, possivelmente por ter que compensar o déficit de recursos físicos com alternativas flexíveis.

Na sequência, os diretores foram questionados sobre três expressões do suporte escolar: disponibilização de uma sala para alunos responderem às tarefas de casa; disponibilização de equipe de professores para acompanhar tais tarefas; monitoria entre os próprios alunos. Dos resultados apresentados, todas as variações gráficas apresentaram baixíssimo número de equipe de professores destinados a auxiliar as tarefas de casa, inclusive nas escolas privadas, em comparação aos outros

dois indicadores. Consequência, estima-se, do tamanho das turmas, da proporção de alunos por professor, incompatibilidade entre a remuneração e o exercício dessa atividade extraclasse, e outras causas relativas à valorização profissional.

Explorando outra variável associada ao desempenho escolar, e portanto atuante sobre a qualidade educacional, o PISA estabeleceu o índice ESCS, referente ao status econômico, social e cultural, considerando o nível educacional e ocupacional dos pais, bem como bens domésticos, recursos educacionais e culturais do domicílio das famílias, e os relacionando com os resultados dos alunos. No gráfico geral o Brasil ficou abaixo da média da OCDE, junto ao Peru, Colômbia e México. Acrescente-se que a partir dessa análise se verificou a “associação direta entre o índice ESCS e os resultados médios nos testes cognitivos de leitura” (BRASIL, 2020, p. 166), concluindo que, via de regra, quem possui melhor nível socioeconômico, apresenta melhor desempenho.

Regionalmente, o Brasil também ficou abaixo da média da OCDE, com o Nordeste, mais uma vez, significativamente abaixo das demais regiões. Além disso, quando analisado por dependência administrativa, o índice ESCS das escolas municipais brasileiras ficou em último lugar. Nota-se, assim, que relacionar desempenho e nível socioeconômico é crucial na caracterização da equidade e orientação de políticas sociais (BRASIL, 2020, p. 170), a fim de que estas sejam ajustadas para tornar as oportunidades educacionais equilibradas nacionalmente, suplementando as desvantagens socioeconômicas.

Apesar das evidências citadas, o PISA 2018 constatou que aproximadamente 10% dos estudantes brasileiros com baixo nível socioeconômico foram exceção ao índice ESCS, pois obtiveram resultados equivalentes aos 25% de estudantes com maior desempenho. Comparados a outros alunos de igual nível, de acordo com o documento, a razão da superação está no envolvimento parental e consequente percepção pessoal do aluno sobre o estudo. Em resumo:

(...) estudantes inseridos em famílias com melhores condições de educabilidade, que se caracterizam por oferecer um ambiente favorável ao desenvolvimento das habilidades cognitivas e não cognitivas, possuem, em média, melhor resultado na avaliação do Pisa 2018. Incentivar o hábito, a curiosidade e o prazer pela leitura tem efeitos positivos no processo de aprendizagem. Da mesma forma, estudantes que se sentem mais apoiados emocionalmente pelos pais em seu cotidiano escolar, ou seja, estudantes inseridos em famílias cujos pais ou responsáveis se interessam mais pelas atividades escolares, incentivam a autoconfiança e apoiam as dificuldades escolares enfrentadas pelos filhos, possuem melhores resultados acadêmicos. (BRASIL, 2020, p. 179).

Percebe-se, de fato, que a influência familiar, com apoio emocional e material, pode estar associada a um bom desempenho escolar, mesmo quando o elemento econômico está abaixo da média. Em outros termos, a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem é influenciada por uma série de componentes não cognitivos, isto é, competências e recursos não sistematizados nos currículos escolares, de modo que focalizar apenas os resultados, no caso brasileiro, equivale à instrumentalizar a mediocridade.

Por certo, constatar a interferência de aspectos não cognitivos não significa apontá-los como indicadores, diante da dificuldade de operacionalização, mas tão somente demonstrar a sua relevância na elaboração de políticas públicas educacionais. Com o propósito de traduzir documentalmente a complexidade de definição da qualidade educacional, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) apresentou em 2007, pela primeira vez, o documento Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil, partindo do dado mais concreto possível, o financiamento.

Propõe-se, a partir do CAQi, que o financiamento das políticas educacionais ocorra baseado em um cálculo feito a partir de determinadas condições, semelhantes às aquelas avaliadas no PISA, capazes de garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino. Hoje, o que ocorre é o repasse dos valores para a área da educação, de acordo com as receitas de cada ente federativo, assegurada a complementação da União, nos termos dos arts. 211 e 212 da CRFB/88, e sem a referência de indicadores propriamente qualitativos

Tal ausência deverá ser suprida pelo CAQ, conforme previsto no art. 211, § 7º, da CRFB/88, quando ele for regulamentado. A ideia de um custo aluno-qualidade não foi constitucionalizada por acaso, há a real necessidade de submeter a educação a parâmetros tangíveis de qualidade, determinando critérios mínimos de desenvolvimento, cujo ponto de partida é a identificação dos insumos necessários e o dimensionamento dos seus custos. Formalizando a ideia do CAQi para torná-lo uma política pública, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Câmara de Educação Básica (CEB), apresentaram em 2010 o Parecer CNE/CEB n.º 8/2010.

Este documento visou estabelecer o que a LDB indica, no art. 4º, IX, como a “definição” de padrões mínimos de qualidade de ensino: “variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, cujo resultado deveria elevar o Ideb a 6,0 pontos,

correspondendo aos padrões da OCDE, desde que o investimento crescesse, ao menos, 0,2% do PIB ao ano. Nele são formuladas características mínimas para a construção e funcionamento de creches e escolas, com proposta de modelos com a divisão por metro quadrado de cada ambiente, lista com a descrição e quantidade de equipamentos e materiais permanentes, e os insumos de referência, como gastos com água, luz, telefone, materiais de limpeza e outros custos de manutenção, também com a quantidade especificada

Ademais, outros fatores que, segundo o Parecer, mais impactaram o cálculo do CAQi, foram: tamanho da escola/creche; jornada dos alunos (parcial ou integral); relação de alunos por turma e por professor; valorização da carreira de magistério (equiparação salarial com profissionais de escolaridade equivalente). Inegavelmente, a definição e disponibilização de insumos não é garantia de qualidade nos processos de ensino-aprendizagem, pois a educação visa integralizar diferentes dimensões e é construída, também, por um processo relacional. No entanto, em um país com muitas escolas precárias, sem a mínima infraestrutura adequada, subsidiar esse apoio material é o primeiro passo. Nesse sentido:

O consenso que se estabeleceu é que a qualidade do ensino, em um sistema de educação de massa, está associada à qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem e que a qualidade desses processos está associada à qualidade dos insumos (recursos físicos e pessoal) neles utilizados. Em outras palavras, a ideia central é que a garantia de insumos adequados é condição necessária (embora possa não ser suficiente) para a qualidade do ensino. (PINTO, 2006, p. 211).

Materializada pela proposta do Parecer CNE/CEB n.º 8/2010, a concepção de insumos mínimos necessários foi examinada pelo MEC em 2015, por meio de um grupo de trabalho (GT/CAQ/MEC/2015) e reexaminada pelo Parecer CNE/CEB n.º 3/2019. Nesta ocasião, em caráter conceitual e orientativo, a Câmara de Educação Básica reconheceu sua incompetência para definir o valor financeiro e a precificação do CAQi, anteriormente exercida em 2010. Oportuno destacar que o CNE e suas câmaras têm composição por indicação política, de maneira que toda e qualquer proposição refletirá os valores e demais elementos ali defendidos.

A título de exemplo, criticou-se no Parecer CNE/CEB n.º 3/2019 a utilização dos valores do FUNDEB como referência ao cálculo do CAQi, apontando-a como uma das falhas mais graves da proposta, pois o modelo do Fundo à época não seria adequado ou suficiente, sendo necessário ampliar os recursos para os entes federativos e alterar

o modelo redistributivo. Posteriormente, a Lei n.º 14.113/2020, chamada de “Novo FUNDEB”, sanou exatamente essas supostas pendências, tornou-se permanente, previu mecanismos com grande potencial de redução de desigualdades regionais, e inseriu o CAQ no texto legal:

Art. 49. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

(...)

§ 2º As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal. (BRASIL, 2020).

Ironicamente, o Novo Fundeb é o instrumento atual que melhor se alinha ao CAQi/CAQ. Em síntese, a complementação da União será implementada progressivamente até 2026, quando alcançará 23%. Estabeleceu-se a seguinte ordem de aplicação dos valores complementares: Valor Anual por Aluno (VAAF), Valor Anual Total por Aluno (VAAT); Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR). Na prática, a inovação do VAAT significa, por exemplo, que se um município, mesmo após complementação do VAAF, não atingiu o mínimo nacional, ainda que o estado o tenha alcançado, o município receberá 10,5% a mais da União.

Preservada a transferência aos entes federados pelo critério VAAF, aqueles com maiores valores de VAAT deixam de receber por esse novo parâmetro. Com o acréscimo da complementação da União, redes de maior vulnerabilidade elevam valores de VAAT de modo a se aproximarem daquelas indevidamente favorecidas pelo VAAF ou alcançando-as, corrigindo-se as distorções criadas. (...) o critério híbrido tende a igualar-se ao VAAT integral na busca por uma distribuição mais equitativa de recursos. O novo mecanismo não implica perdas a redes de ensino dos estados com menor capacidade de financiamento em educação. (...) atende aos preceitos constitucionais de universalização e equidade, observada a redução de desigualdades regionais. (SOUZA, et al. 2021, p. 116)

Sem dúvida, a proposta iniciada com o Parecer CNE/CEB n.º 8/2010 necessitará de atualizações, com maior detalhamento das fontes dos recursos e inclusão de outros parâmetros, caso necessário. Todavia, há que se considerar a urgência de implementação de um indicador que represente uma educação com perspectiva social. Diante de médias de proficiência baixas e sem avanços significativos desde 2009 (BRASIL, 2020), disparidades regionais amplamente

evidenciadas, e últimas edições do Plano Nacional de Educação com execução frustrada, não regulamentar o CAQi, resguardada a possibilidade de adaptações futuras, é optar pela manutenção de uma educação subdesenvolvida, com exigibilidade jurídica fragilizada.

Reconhecida a pertinência da definição dos insumos, corroborada pela positivação do CAQi/CAQ em diversos diplomas legais, faz-se necessária a reflexão sobre o aspecto provavelmente mais impreciso do trinômio citado, referente aos processos educacionais. No intuito de permanecer coadunando os dados mais objetivos possíveis, o presente estudo se limita a indicar dois fatores de interferência nos processos de ensino-aprendizagem, capazes, acredita-se, de produzir um retorno positivo a curto e médio prazo: valorização dos profissionais da educação e gestão democrática das instituições.

Compreendendo que a qualidade educacional está associada à qualidade dos insumos, nestes incluídos o serviço prestado pelos profissionais da educação e as condições inerentes ao seu exercício, além daqueles já indicados pelo PISA 2018, há outros elementos que influenciam seu volume de trabalho. O Relatório de Política Educacional, desenvolvido em 2021 pela Associação Dados para um Debate Democrático na Educação (D³e), em parceria com a Fundação Carlos Chagas (FCC), detectou que firmar contratos parciais, exercer jornadas de trabalho muito variadas, e lecionar em etapas e escolas diferentes, práticas comuns no Brasil, contribuíram para a predominância de uma visão do professor como “fornecedor de aulas” (MORICONI, GIMENES e LEME. 2021, p. 31).

Tal relatório se baseou em dados da *Teaching and Learning Internacional Survey* (Pesquisa Internacional de Ensino e Aprendizagem), de 2018. Organizada pela OCDE, a TALIS apresenta informações valiosas sobre a percepção de professores e diretores brasileiros sobre suas realidades. De acordo com a pesquisa, apenas 11% dos professores brasileiros concordam que sua profissão é valorizada, e 18% relataram estar satisfeitos com seus salários. Além disso, professores e diretores concordam que manter a disciplina escolar ou em sala de aula, e serem responsabilizados pelo desempenho dos alunos, são duas de suas principais causas de estresse. Por último, apenas 22% dos diretores afirmaram que seus professores recebem responsabilidades relativas às políticas, currículos e instruções escolares (OECD, 2020).

Ainda no campo internacional, colabora com as questões apresentadas a análise realizada pela Fundação Varkey em 2018, com o *Global Teacher Status Index - GTSI* (Índice Global de Status do Professor). Na ocasião, verificou-se que menos de um em cada dez brasileiros acredita que os alunos respeitam seus professores. No mesmo sentido, o GTSI pediu aos entrevistados que classificassem diversas profissões em ordem de respeito atribuído, e os brasileiros posicionaram professores do ensino médio em colocação inferior à todos os outros 35 países participantes.

Na média, em comparação às respostas dos profissionais, os entrevistados brasileiros acreditam que os professores trabalham cerca de oito horas a menos por semana, e estimam que eles recebam salário maior do que o real. Consequentemente, apenas 20% dos entrevistados brasileiros assumem incentivar seus filhos a se tornarem professores, e 88% os veem como profissionais de baixo status. Em conclusão, ficou constatado que países com respostas mais positivas ao status dos professores correspondem àqueles que ocupam os primeiros lugares no PISA, ou seja, o desempenho escolar dos alunos é, em certa medida, afetado pela visão social construída sobre a valorização dos educadores.

Valorização esta que não se resume à remuneração, de acordo com o GTSI. Pois, embora salário e status possam se correlacionar, os países que remuneram bem os professores não o fazem por conta do status que a profissão tem no entendimento social, mas por uma combinação diversa de fatores, como “riqueza relativa do país, poder de barganha do governo *versus* órgãos de professores e atratividade relativa do ensino” (VARKEY FOUNDATION, 2018, tradução nossa).

Nacionalmente, o “baixo status” dos professores os obriga, em grande parte, a lecionar em disciplina diferente da sua formação inicial (BRASIL, 2023) e receber abaixo do piso salarial nacional (BRASIL, 2022, p. 384). Quanto aos profissionais da educação que não integram o magistério, nos termos do art. 61 da LDB, a maioria ainda não possui plano de carreira estabelecido nos municípios (BRASIL, 2022, p. 384). A dificuldade em dedicar a esses profissionais o reconhecimento material e social devidos, passa pela redução da análise educacional a uma correspondência mecânica entre *inputs* e *outputs* (FERNANDES, et al. 2011, p. 128), focando apenas em proficiências e vinculando diretamente maus resultados à atuação dos profissionais da educação.

Tal postura, amplamente reproduzida, demonstra desconhecimento quanto à multidimensionalidade do processo educacional, que demanda questionar a finalidade

da educação que se deseja, os valores que a influenciam, as práticas e reflexões que devem ser cultivadas, e implica na configuração de uma escola democrática. Esta, considerando os dados do PISA 2018 a respeito dos alunos em menor nível socioeconômico que se destacaram, sugere o fortalecimento da participação coletiva nesse processo, dos pais, alunos e outros segmentos da comunidade escolar para ser implementada.

Logo, além de insumos e resultados, há elementos não cognitivos que possuem alto valor formativo, ainda que não sejam medidos por testes, que merecem ser amplamente fomentados e incorporados aos processos de ensino-aprendizagem, dilatando a compreensão de qualidade na educação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversos são os modos de abordagem à qualidade da educação, mas a análise histórica, legal e bibliográfica desta pesquisa sinaliza que, diante de sua complexidade, faz-se necessário estabelecer parâmetros mínimos e objetivos que garantam seu atendimento, em atenção ao princípio exposto no art. 206, VII, da CRFB/88. Atualmente, verifica-se que a ideia que melhor atende à materialização desse princípio está consubstanciada na proposta de Custo Aluno-Qualidade inicial, que relaciona insumos indispensáveis e qualidade de ensino, a partir do dimensionamento concreto de seus custos.

Reconhece-se, no entanto, que esse seria apenas um ponto de partida à execução da citada exigência constitucional, pois se constatou, a partir de dados de pesquisas nacionais e internacionais, que os processos de ensino-aprendizagem participam de um trinômio básico: insumos, processos e resultados. Quanto a estes últimos, a realidade brasileira segue a tendência mundial, aplicando testes em larga escala que consideram o fluxo e desempenho como principais componentes educacionais, cuja média é aferida pelo Ideb. Entretanto, monitorar a qualidade com base apenas nesses elementos significa atrelá-la a uma lógica mercantil com enfoque na eficiência, contrária aos princípios que regem a educação nacional.

No que tange aos processos, aspecto de maior subjetividade, concluiu-se que a dois setores merecem ser atribuída maior relevância, por conta do potencial de influência qualitativa: valorização dos profissionais da educação e gestão democrática das instituições de ensino. Isto porque se reproduz socialmente uma ideia equivocada e desqualificante sobre esses profissionais, que gera redução de estratégias públicas favoráveis, instrumentalização da docência e dos serviços de apoio, sem implementação dos planos de carreira, sem obediência ao piso salarial e sem tempo hábil garantido para atividades extracurriculares e acompanhamento estudantil.

Assim, mais do que garantir melhor remuneração, é necessário investir na formação dos profissionais da educação, incluindo os que não integram o magistério, além de melhorar suas condições de trabalho. No mesmo sentido, a democratização das discussões no âmbito escolar, com integração de pais, alunos, professores, conselhos de políticas públicas e outros segmentos, é capaz, assim como o incentivo familiar direto, de corrigir desequilíbrios, desde que exista uma verdadeira cultura educacional e suporte emocional aos alunos, conforme os dados do PISA 2018.

Portanto, conclui-se que o indicador de resultados funciona adequadamente ao fim que se propõe, embora seja insuficiente para aferir a qualidade. Os processos, pela dificuldade de serem traduzidos em indicadores, possuem caráter norteador e podem fundamentar políticas educacionais que gerem maior autonomia profissional e participação efetiva da comunidade. E os insumos indispensáveis à realização desses processos, previstos no CAQi, se revelam como a melhor resposta à fragilidade dos critérios objetivos que avaliam a qualidade educacional, pois garantem um núcleo mínimo de satisfação.

Prevista no PNE, na LDB, no FUNDEB e na CRFB/88, a ideia de custo aluno-qualidade já está consolidada normativamente e necessita de regulamentação urgente, assim como o Sistema Nacional de Educação, em tramitação, pois representam, respectivamente, meio para redução de desigualdades, e a unificação da estrutura educacional do país, possibilitando maior segurança e exigibilidade jurídica.

Os resultados aqui apresentados repercutem teoricamente, na medida em que identificam caminhos para a construção do conteúdo do princípio de garantia de padrão de qualidade, e na prática reúnem dados que reforçam a viabilidade de implementação do CAQi, colaborando com as decisões políticas que a ele se vincularão. Do ponto de vista social, este estudo visa, simultaneamente, ampliar a caracterização da qualidade educacional, ressaltando componentes que antecedem os resultados e demonstrando a sua complexidade, ao passo que ratifica a necessidade de definições centrais que permitam a sua concretização, considerando o dever de aplicação imediata, próprio dos direitos fundamentais.

Salienta-se, contudo, que por limitação teórica não foi possível consignar formas de responsabilização dos gestores públicos diante do descumprimento de políticas educacionais, embora se reconheça sua relação com a exigibilidade jurídica visada a partir dos resultados. Por essa razão, sugere-se que os próximos estudos dedicados aos aspectos jurídicos da educação desenvolvam o tema, inclusive debatendo as atuais propostas de lei de responsabilidade educacional.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BARROSO, Leonardo Alves. A Força Normativa dos Princípios Fundamentais como Vetores da Formação do Estado Ideal. **Série Aperfeiçoamento de Magistrados**, v. 11. 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. [S.L]: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 6. ed. Brasília, DF: UNB, 1995. 184 p.

BRASIL. Agência Senado. Senado Federal. **Reforma tornou ensino profissional obrigatório em 1971**. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/03/reforma-do-ensino-medio-fracassou-na-ditadura>. Acesso em: 02 maio 2023.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 05 abr. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de março de 2023.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. Ministério da Educação. **Relatório Brasil no PISA 2018**. Brasília, DF: Inep, 2020. 185 p.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. **Censo Escolar 2022: divulgação dos resultados**. Brasília, DF: Diretoria de Estatísticas Educacionais, 2023. 58 p. 58 f.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. – Brasília, DF: Inep, 2022. 572 p.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023**. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. Brasília, DF, 11 jan. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14533.htm. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. Secretaria de Articulação Com Os Sistemas de Ensino. Ministério da Educação. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília, Df: Mec, 2015. 13 p. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **DIREITO CONSTITUCIONAL**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. 1228 p.

CASTANHA, Antonio Paulo. ATO ADICIONAL DE 1834. In: BRASIL, Grupo de Estudos e Pesquisas História Sociedade e Educação no. **Coleção Navegando pela História da Educação Brasileira**. Campinas, Sp: Faculdade de Educação da Unicamp, 2006. p. 1-2. Disponível em: <https://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/ato-adicional-de-1834-o>. Acesso em: 08 mar. 2023.

CAVALCANTE, Martha Lisiane Aguiar. **DIGNIDADE HUMANA E RESERVA DO POSSÍVEL**: análise do controle de políticas públicas pelo poder judiciário. 49 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Vale do Acaraú, Fortaleza, 2009. Disponível em: <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2014/12/Martha-Lisiane-Aguiar-Cavalcante.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CAZAVECHIA, William Robson. A mercantilização da educação no Brasil dos anos 1990. **REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED SUL**, v. 11, 2016.

EDUCAÇÃO, Conferência Nacional de. **Inclusão, Equidade e Qualidade**: compromisso com o futuro da educação brasileira. Brasília, DF: FNE, 2021. 64 p. Disponível em:

http://fne.mec.gov.br/images/conae2022/documentos/DOCUMENTO_REFERENCIA_CONAE_2022_APROVADO_30_07.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

EDUCAÇÃO, Conselho Nacional de; BÁSICA, Câmara de Educação. **PARECER CNE/CEB Nº: 3/2019**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2019. 25 p. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=110291-pceb003-19-1&category_slug=abril-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 16 abr. 2023.

EDUCAÇÃO, Conselho Nacional de; BÁSICA, Câmara de Educação. **PARECER CNE/CEB Nº: 8/2010**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010. 60 p. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 18 abr. 2023..

FERNANDES, Domingos *et al* (org.). **Avaliação em Educação: Olhares Sobre uma Prática Social Incontornável**. Pinhais, PR: Editora Melo, 2011. 215 p.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Do positivismo ao pós-positivismo jurídico: o atual paradigma jusfilosófico constitucional. **Revista de informação legislativa**, v. 189, p. 105-131, 2011.

HERZOG, Instituto Vladimir. Educação Básica. Memórias da Ditadura, [2009?]. Disponível em: <https://memoriasdaditadura.org.br/educacao-basica/>. Acesso em: 14 de mar. 2023.

LIRA, Alexandre. PODER POLÍTICO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA LEI N. º 4024/1961*. **Revista Trabalho Necessário**, v. 8, n. 10, 2010.

MARTINS, Paulo de Sena. Constituinte, Financiamento e Direito à Educação: a voz dos protagonistas. **Educação & Sociedade**, v. 39, p. 823-845, 2018.

MARTINS, Vicente de Paula da Silva. **As constituições e a educação brasileira (1824 a 1988)**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. 125 p.

MORICONI, Gabriela Miranda; GIMENES, Nelson Antonio Simão; LEME, Luciana França. **Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental: uma análise comparativa entre Brasil, Estados Unidos, França e Japão**. 1. ed. Ribeirão Preto, SP: D3E, 2021. (Relatório de políticas educacional; 8).

NELVAM, André Almeida. A normatividade dos princípios na constitucionalização do Direito. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 8, n. 03, p. 1244-1270, 2015.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). TALIS 2018 Results (Volume II): teachers and school leaders as valued professionals. Paris: OECD Publishing, 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 2, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. **Portaria SECUC/RS Nº 282/2022, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a organização curricular do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no âmbito das escolas da rede pública estadual de ensino do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 2 ed.

ROCHA, Simone. Educação eugênica na constituição brasileira de 1934. **ANPED SUL**, v. 10, p. 1-14, 2014.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

SÁ, Virgínio. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 89, n. 223, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, Sp: Autores Associados, 2014. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SOUZA, Marcelo Lopes de *et al* (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas**. Brasília, Df: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. 380 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O direito à educação nas Constituições brasileiras. **Revista do Curso de Direito**, v. 5, n. 5, p. 146-168, 2008.

VARKEY FOUNDATION. National Institute Of Economic And Social Research. **Global Teacher Status Index**. Brighton: University Of Sussex, 2018. Disponível em: <https://www.varkeyfoundation.org/media/4867/gts-index-13-11-2018.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023. Brighton

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. **O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. São Paulo: Pucsp, 2022. (ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP). TOMO 2 DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/direito-a-educacao-na-constituicao-federal_62460a648cf8a.pdf. Acesso em: 17 mar. 2023.

ZINET, Caio. Qual o legado da ditadura civil-militar na educação básica brasileira?. Centro de Referências em Educação Integral, 2016. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/ditadura-legou-educacao-precarizada-privatizada-anti-democratica/>. Acesso em: 14 de mar. 2023.